

*Settore Segreteria Generale  
Servizio Affari Istituzionali*

**REFERTO DEL CONTROLLO DI REGOLARITA'  
AMMINISTRATIVA**

**Relazione 1° semestre 2020**

## **Premessa**

L'art. 147, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, come modificato del D.L. n. 174/2012, convertito con Legge n. 213/2012, ha previsto un rafforzamento dei controlli interni degli enti locali, disponendo che questi ultimi "nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa".

L'art. 147-bis del D.Lgs. n. 267/2000 ha previsto, in particolare, che "Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento".

In attuazione di tali disposizioni normative, il Consiglio Comunale ha approvato, con deliberazioni n. 13 e n. 109 del 2013, il vigente Regolamento comunale in materia di controlli interni, che all'art. 3 disciplina nello specifico il controllo successivo di regolarità amministrativa, di cui al menzionato art. 147-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.

Il Regolamento dei controlli interni è stato poi approvato nel nuovo testo con delibera di Consiglio Comunale n. 28 del 15/05/2020.

Con Decreto Sindacale n. 62 dell'11/03/2020 il Segretario Generale è stato nominato Responsabile dell'Anticorruzione, ai sensi della Legge n. 190/2012.

La predetta tipologia di controllo, effettuato sotto la direzione del Segretario Generale, ha avuto anche la funzione di attuare le finalità espresse nella legge in tema di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione e previste nel Piano per la Prevenzione della Corruzione e nel Piano Triennale per la trasparenza e l'integrità relativo al periodo 2020-2022, approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 26 del 29/01/2020.

Con deliberazione G.C. n. 104 del 27/04/2020 è stato approvato il "Piano Operativo anno 2020 del controllo di regolarità amministrativa e di monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione e del programma della trasparenza previste nel piano Triennale di prevenzione della Corruzione e trasparenza 2020/2022", definitivamente approvato con disposizione dirigenziale n. 260 del 30/04/2020.

## **Metodologia del controllo successivo**

Il controllo successivo di regolarità amministrativa persegue le seguenti finalità:

- monitorare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati, rilevare la legittimità dei provvedimenti ed evidenziare eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statuarie e regolamentari;
- sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del responsabile del Servizio, se vengono ravvisati vizi;
- migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare verso la semplificazione, garantire l'imparzialità costruendo un sistema di regole condivise a livello di ente;
- stabilire procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti dello stesso tipo;
- coordinare i singoli servizi per l'impostazione e l'aggiornamento delle procedure.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa misura e verifica la conformità e la coerenza degli atti e/o procedimenti controllati agli standard di riferimento.

Per standard predefiniti si intendono i seguenti indicatori:

1. Regolarità delle procedure, correttezza formale dei provvedimenti emessi;
2. Affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;
3. Rispetto delle normative legislative e regolamentari in generale;
4. Conformità al programma di mandato, PEG, atti di programmazione, atti di indirizzo e direttive interne.

Il controllo di regolarità amministrativa si svolge nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale e di autotutela. Come disegnato dal decreto, il controllo non è sicuramente di tipo “impeditivo” (nel senso che l’illegittimità dell’atto conduce all’automatica rimozione), bensì “collaborativo” e si concreta nella formulazione di raccomandazioni e pareri, in applicazione del principio secondo cui *“le definitive determinazioni in ordine all’efficacia dell’atto sono adottate dall’organo amministrativo responsabile”* (Delibera n. 3/2007 della Corte dei Conti Sezione regionale dell’Emilia Romagna).

## **Modalità operative**

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è connesso con l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione che, a sua volta, si inserisce in questo sistema integrato di prevenzione.

Da un lato, gli esiti del controllo di regolarità possono tradursi in alcune delle misure di prevenzione previste dal Piano di Prevenzione della Corruzione, redatto in attuazione della Legge n. 190/2012 (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”).

Il controllo di regolarità si inserisce perfettamente in questo solco, evidenziando disfunzioni dell’azione amministrativa che possono richiedere interventi specifici, suscettibili di essere inseriti nel Piano Anticorruzione.

Il Responsabile anticorruzione può quindi introdurre nel Piano misure di prevenzione specifiche e mirate, individuate sulla base dei risultati del controllo. Tra l’altro, il controllo successivo di regolarità, come prevede il D.Lgs. 267/2000, è svolto sotto la direzione del Segretario Generale.

La Legge 06/11/2012, n. 190 recante: “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, infatti, nel prevedere la definizione di un piano anticorruzione da parte di tutte le PA, individua all’art. 1, comma 9, tra le altre, le seguenti esigenze da soddisfare:

- *individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell’esercizio delle competenze previste dall’art. 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;*

- *prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione.*

## **Il controllo successivo di regolarità nel 1° semestre 2020**

Per lo svolgimento dell'attività di controllo successivo, con disposizione dirigenziale n. 260 del 030/04/2020, il Segretario Generale ha approvato il Piano Operativo di Controllo di Regolarità Amministrativa per l'anno 2020, che focalizza l'attività di controllo, da effettuarsi con cadenza semestrale, su determinati atti e procedimenti introducendo altre tipologie di procedimento contenute nel PTPCT 2020/2022, approvato con deliberazione G.C. n. 26 del 29/01/2020, per i quali il rischio di una violazione normativa o di una irregolarità amministrativa presenta maggiore pericolosità ai sensi della Legge 190/2012, in particolare:

- a) determinazioni dirigenziali di impegno di spesa;
- b) contratti per l'affidamento di lavori, forniture di bene e servizi non rogati dal Segretario Generale;
- c) incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali;
- d) composizione commissioni di concorso e di gara;
- e) affidamento di lavori, servizi e forniture per importo inferiore alla soglia di € 40.000,00;
- f) concessioni occupazione suolo pubblico permanenti;
- g) servizi demografici: cambi di residenza di uno solo dei due coniugi limitatamente ai casi quali uno dei due coniugi è intestatario della scheda di famiglia;
- h) erogazione contributi a enti e associazioni non a scopo di lucro;
- i) verifica e controlli insussistenza cause di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi dirigenziali e di Posizione Organizzativa;
- j) edilizia privata: accertamenti di conformità in sanatoria.

Gli atti soggetti a controllo sono stati scelti mediante pubblica estrazione alla presenza del Segretario Generale, avvenuta in data 28/07/2020; l'estrazione avviene utilizzando una procedura informatica che permette una selezione casuale degli atti, nel rispetto della tipologia e dei criteri stabiliti.

Il controllo di regolarità amministrativa viene effettuato a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno di spesa e sui contratti per affidamento di lavori, forniture di beni e servizi non rogati dal Segretario Generale, nella misura non inferiore al 5% del totale degli atti adottati.

Per le altre categorie di atti amministrativi come sopra individuati, il controllo viene effettuato nella misura pari, per ogni singola categoria, al 5% del loro numero totale.

Il Segretario Generale è stato coadiuvato dal Funzionario Responsabile del Servizio Affari Istituzionali e dal personale del suddetto Servizio.

Al fine di svolgere in maniera imparziale, razionale e tempestiva l'attività di controllo, si è proceduta all'elaborazione di una "scheda/griglia di valutazione" per la verifica dei principali adempimenti procedurali e degli elementi costitutivi del relativo provvedimento.

Il Segretario Generale ha proceduto all'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa attraverso l'esame dei singoli provvedimenti estratti al fine di verificarne il contenuto e stabilire la loro conformità alla normativa amministrativa e contabile e ai principi di efficienza e buon

andamento della pubblica amministrazione, annotando il relativo esito nelle schede/griglie di valutazione appositamente predisposte e depositate agli atti d'ufficio. Le "schede/griglie di valutazione" sono state trasmesse ai relativi dirigenti con nota prot. n. 140591 del 06/11/2020.

## Statistica degli atti controllati

Nel periodo di riferimento sono stati sottoposti a controllo complessivamente n. 47 atti come di seguito ripartiti secondo le tipologie previste dal Piano:

- a) n. **19** *Determinazioni dirigenziali di impegno di spesa* su un totale di **361**;
- b) n. **1** *Contratti repertoriati per forniture di beni e servizi* su un totale di n. **9**;
- c) n. **1** *Incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali* su un totale di n. **4**;
- d) n. **1** *Composizione commissioni di concorso e di gara* su un totale di n. **5**;
- e) n. **8** *Determinazioni dirigenziali di affidamento di lavori, servizi e forniture per importo inferiore alla soglia di € 40.000,00* su un totale di n. **159**;
- f) n. **5** *Concessioni occupazione suolo pubblico permanenti* su un totale di n. **91**;
- g) n. **2** *Pratiche di cambi di residenza di uno solo dei due coniugi limitatamente ai casi nei quali uno dei due coniugi è intestatario della scheda di famiglia* su un totale di n. **37**;
- h) n. **1** *deliberazione di concessione beneficio economico* **ed 1** *determinazione di concessione erogazione contributo* su un totale di n. **22**;
- i) *Verifica e controlli dichiarazioni di insussistenza cause di inconferibilità ed incompatibilità*:
  - n. **1** su un totale di n. **7** incarichi dirigenziali;
  - n. **2** su un totale di n. **31** incarichi di funzionario P.O.
- j) n. **5** *pratiche di accertamenti di conformità in sanatoria* su un totale di n. **98**.

In alcune schede/griglie di valutazione sono stati evidenziati alcuni rilievi.

Si ritiene opportuno comunque formulare e ribadire alcune osservazioni che di seguito si riportano e che fungono anche da Direttiva, da pubblicare ai sensi dell'art. 12, comma 1 del D.Lgs. 33/2013 sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente":

### **A) Distinzione tra responsabile dell'attività istruttoria e responsabile dell'adozione dell'atto finale.**

Si evidenzia che la distinzione tra responsabile dell'attività istruttoria e responsabile dell'adozione dell'atto finale (dirigente/funzionario sottoscrittore) è una delle misure di prevenzione inserite nel Piano Comunale di Prevenzione della Corruzione anche per il triennio 2020/2021 ed ha lo scopo di migliorare il controllo interno sugli atti in fase preventiva e la trasparenza delle procedure: occorre, infatti, che un procedimento, *se classificato a rischio*, non veda un unico soggetto che ne cura l'intero iter dall'avvio al rilascio del provvedimento.

Infatti, come espressamente esplicitato dall'Anac nella deliberazione n. 831 del 03/08/2016, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'Amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi emergano.

E' auspicabile quindi che nelle materie a più alto rischio corruttivo ed in particolare in quei processi che presentano margini di più alta discrezionalità o che hanno riflessi all'esterno ovvero in quei provvedimenti nei quali la normativa specifica di settore preveda espressamente la distinzione tra responsabile dell'attività istruttoria e responsabile dell'adozione dell'atto finale, le varie fasi

procedimentali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità dell'istruttoria del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal quello cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Le aree a rischio sono quelle elencate nelle tabelle allegate al Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione, che comprendono la mappatura dei processi attuati dall'Ente con la relativa ponderazione del rischio.

A tal fine dovrà essere riportato negli atti finali il nome del responsabile del procedimento ed il nome del dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Si ritiene quindi che debba essere meglio monitorata l'ampiezza delle deleghe assegnate dai Dirigenti ai Funzionari Titolari di posizioni organizzativa

### **B) Divieto di frazionamento artificioso degli appalti.**

Il valore stimato di un appalto è calcolato in osservanza dei criteri fissati all'art. 35 del Codice dei Contratti pubblici. Al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto ad eludere la disciplina comunitaria, si dovrà prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripartizioni in lotti, contestuali o successivi, o di ripetizione dell'affidamento nel tempo.

### **C) Ricorso a proroghe contrattuali.**

Preme di nuovo ribadire l'obbligo della programmazione, per tempo, dei contratti che si andranno a stipulare per evidenti ragioni di efficienza amministrativa; l'istituto della proroga del contratto trova oggi espressa regolamentazione nell'art. 106, comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016, per cui ogni proroga di contratti di appalto in violazione dell'art. 106 citato è illegittima e comporta responsabilità amministrativa del soggetto che l'abbia disposta.

L'istituto della "proroga tecnica" è stato elaborato dalla giurisprudenza come soluzione eccezionale in caso di necessità di assicurare il servizio e sempre che l'esigenza di ricorrere alla dilazione del termine non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante.

La stessa Anac, con delibera n. 1200 del 23/11/2016, chiarisce che la proroga dell'affidamento di un servizio si riconduce ad ipotesi del tutto eccezionali e straordinarie in considerazione della motivata necessità di evitare il blocco dell'azione amministrativa, nella consapevolezza che tale prassi comporta inevitabilmente una compressione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione. Spetta, infatti, alla stazione appaltante valutare la sussistenza di presupposti che giustificano la proroga, che si possono sinteticamente riferire a ragioni di interesse pubblico e siano oggettivamente indipendenti da responsabilità dell'amministrazione, quale ad esempio il ritardo nell'avvio della nuova procedura che possa essere imputabile all'Amministrazione stessa.

### **D) Commissioni di gara.**

Secondo quanto disposto dall'art. 77 del D.Lgs. n. 50/2016, commi 4 e ss. rubricato "Commissione giudicatrice":

4. *I commissari non devono aver svolto ne' possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta .... omissis ...*

5. *Coloro che, nel biennio antecedente all'indizione della procedura di aggiudicazione, hanno ricoperto cariche di pubblico amministratore, non possono essere nominati commissari giudicatori*

*relativamente ai contratti affidati dalle Amministrazioni presso le quali hanno esercitato le proprie funzioni d'istituto.*

6. *Si applicano ai commissari e ai segretari delle commissioni l'articolo 35-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 51 del codice di procedura civile, nonché l'articolo 42 del presente codice. Sono altresì esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.”*

Si rammenta la cogenza della normativa in argomento che impone l'obbligo di verificare l'assenza di cause ostative allo svolgimento di incarico da parte dei commissari, allo scopo di scongiurare il rischio di veder invalidata l'aggiudicazione; tale verifica può avvenire anche sulla base di una autocertificazione resa dal commissario, da produrre all'atto dell'insediamento.

Ciò premesso, si ribadisce di richiamare le suddette autodichiarazioni nella premessa della disposizione di nomina della commissione utilizzando la seguente formula:

*“Viste le dichiarazioni rese da ..... ai sensi delle vigenti disposizioni in materia ed in particolare ai sensi dell'art. 77, commi 4, 5 e 6 del D.Lgs. n. 50/2016, in ordine alla non sussistenza di cause di incompatibilità, di astensione e/o di conflitti di interesse per lo svolgimento del ruolo di Commissario di gara, ai sensi dell'art. 35 bis del D.Lgs. n. 165/2001 e più precisamente di non essere stato condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del Codice Penale, ai sensi dell'art. 51 del Codice di Procedura Civile in ordine alla non sussistenza di cause di astensione, ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. n. 50/2016 in ordine alla non sussistenza di ipotesi di conflitto di interessi”*

e di depositarle agli atti dell'ufficio.

Si suggerisce, al fine di una maggiore trasparenza, di evitare che colui che sottoscrive la disposizione di nomina sia anche un membro della commissione di gara.

#### **E) Rotazione negli affidamenti e negli inviti in materia di contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.**

L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici avvengono nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese.

Nell'espletamento delle procedure sotto soglia, le stazioni appaltanti garantiscono in aderenza, tra l'altro, al principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico.

Nelle determinazioni dirigenziali di affidamenti con le procedure sottosoglia dovrà essere riportata una espressa dichiarazione sul rispetto del principio di rotazione negli inviti e negli affidamenti.

Si prescrive anche che su tale aspetto sia prevista una disciplina con efficacia generale all'interno dell'Ente.

## **Destinatari del controllo**

La presente relazione viene trasmessa al Sindaco, al Consiglio Comunale tramite il suo Presidente, al Collegio dei Revisori, al Nucleo di Valutazione ed ai Dirigenti e pubblicata in maniera permanente nell'apposita sezione “*Amministrazione Trasparente*” del sito internet comunale.

Grosseto, 17 novembre 2020

F.TO IL SEGRETARIO GENERALE  
Dr. Luca Canessa