

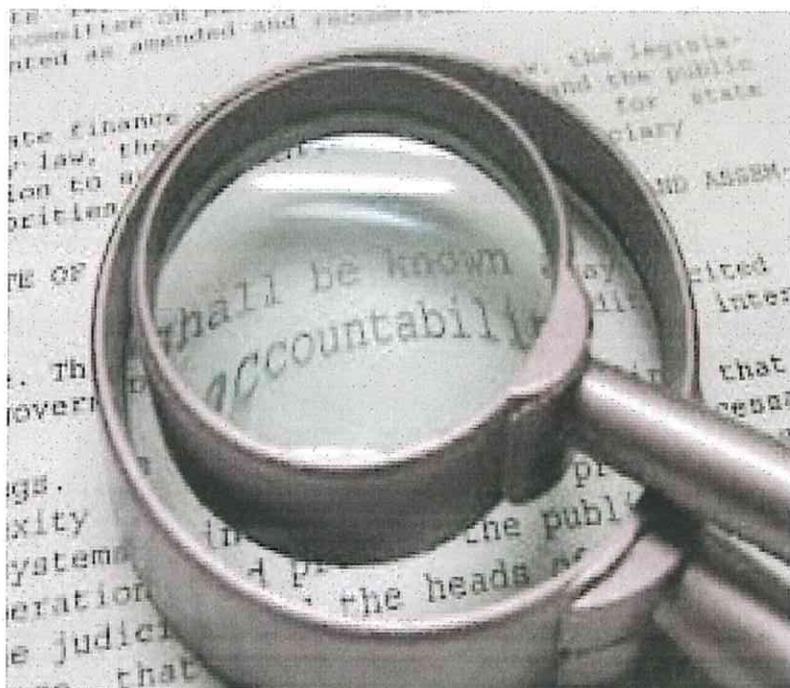


Comune di Grosseto

Settore: Segreteria Generale

Servizio: Affari Istituzionali

REFERTO DEL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA



Relazione annuale 2017



Premessa

L'art.147, comma 1, del D.Lgs. n.267/00, come modificato dal 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.267/00 e s.m.i.

Con Decreto Sindacale n. 295 del 10/10/2016 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 predetta 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 2017-2019, approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 25 del 26/01/2017.

Con deliberazione G.C. n.85 del 15/03/2017 è stato approvato lo schema di “Piano Operativo anno 2017 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 2017/2019”, definitivamente approvato con disposizione dirigenziale n. 406 del 20/04/2017.

In applicazione dell'art.1, comma 14, della Legge n.190/2012, in data 31/01/2018 è stata pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Grosseto, nella Sezione Amministrazione Trasparente, la Relazione Annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, relativamente all'attuazione del PTPC del 2017, elaborata in conformità alla scheda predisposta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.



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, evidenziare eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie e regolamentari;
- Sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del responsabile del Servizio/Settore, se vengono ravvisati vizi che comportano la nullità del provvedimento;
- 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/settori per l'impostazione e l'aggiornamento delle procedure.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa misura quindi 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, invece, 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 "intrecciato" a doppio filo 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 proprio di essere inseriti nel Piano Anticorruzione



Il Responsabile Anticorruzione - Segretario Generale 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 proprio 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'articolo 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 nell'anno 2017

Per lo svolgimento dell'attività di controllo successivo, con disposizione dirigenziale n. 406 del 20/04/2017, il Segretario Generale ha approvato il Piano Operativo di Controllo di Regolarità Amministrativa per l'anno 2017, che focalizza l'attività di controllo, da effettuarsi con cadenza semestrale, su determinati atti e procedimenti introducendo altre tipologie di procedimento contenute nel PTPCT 2017/2019, approvato con deliberazione G.C. n. 25 del 26/01/2017, per i quali il rischio di una violazione normativa o di una irregolarità amministrativa presenta maggiore pericolosità ai sensi della L. 190/2012, in particolare:

1. determinazioni dei Dirigenti di Settore;
2. contratti dei dirigenti di Settore;
3. incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali;
4. svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con il Comune (pantouflage-revolving-doors);
5. composizione commissioni di concorso e di gara;
6. acquisizioni di beni e servizi in economia, procedure negoziate senza pubblicazione bando;
7. Concessioni occupazione suolo pubblico;
8. Servizi Demografici: variazione anagrafica per immigrazioni da Comune Italiano di cittadino extracomunitario;
9. Erogazione contributi a enti e associazioni non a scopo di lucro per iniziative a carattere sportivo;
10. verifica e controlli insussistenza cause di indifferibilità ed incompatibilità di incarichi dirigenziali e di Posizione Organizzativa;
11. Edilizia privata: accertamenti di conformità in sanatoria;



Gli atti soggetti a controllo sono stati scelti mediante pubblica estrazione alla presenza del Segretario Generale; l'estrazione avviene utilizzando una procedura informatica che permette una selezione casuale degli atti, nel rispetto della tipologia e dei criteri stabiliti. Il campione di documenti sottoposti a controllo successivo è costituito dal 5% degli atti per singole categorie adottati e posti in essere da ciascun dirigente durante l'anno 2017; laddove il dirigente nel periodo considerato non abbia adottato un numero di atti sufficienti a raggiungere la percentuale del 5%, si procede comunque alla disamina di un atto del Settore.

Il controllo ha avuto cadenza semestrale.

Il Segretario Generale è stato coadiuvato dal Funzionario Responsabile del Servizio Affari Istituzionali, dal personale del suddetto Servizio e dai Funzionari di altri Servizi in ragione della loro specifica competenza e professionalità.

Al fine di svolgere in maniera imparziale, razionale e tempestiva l'attività di controllo, si è proceduto 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 contestualmente alle osservazioni /direttive cui attenersi nella predisposizione dei provvedimenti futuri.

Per ciascun semestre l'attività di controllo si è conclusa con la redazione di apposito verbale firmato dal Segretario Generale, verbali che si allegano alla presente relazione per farne parte integrante e sostanziale

Sono emerse delle criticità nell'applicazione del vigente Regolamento comunale in materia di controlli interni sugli aspetti del controllo di regolarità amministrativa in fase successiva, per il superamento dei quali è in fase di predisposizione una modifica del testo regolamentare, che sarà sottoposta all'approvazione del Consiglio Comunale.

Statistica degli atti controllati

Nell'anno 2017 sono stati sottoposti a controllo complessivamente n.157 atti come di seguito ripartiti secondo le tipologie previste dal Piano:

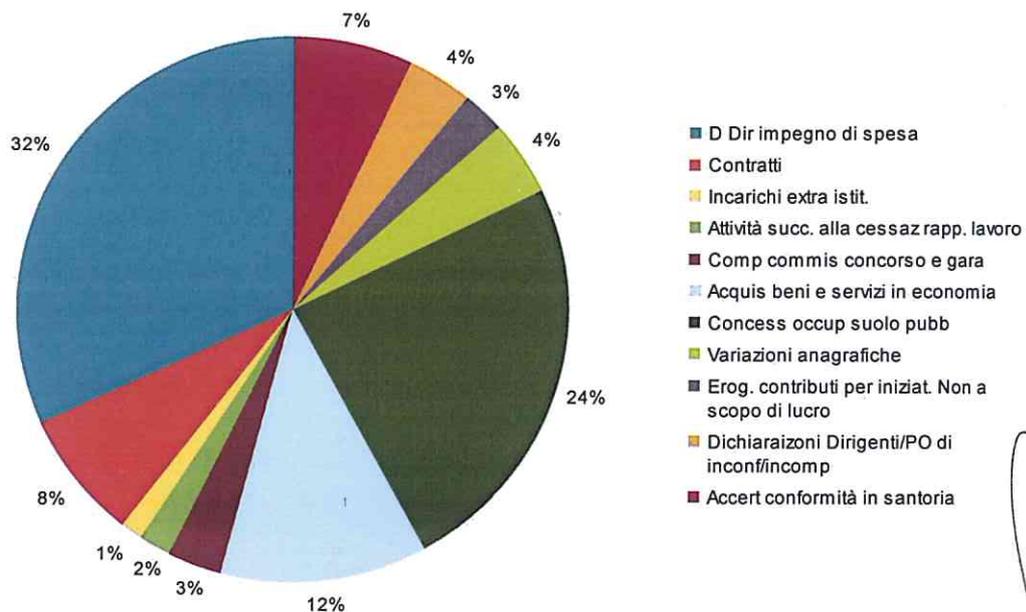
- α) n. **50** determinazioni dei dirigenti di Settore
- β) n. **12** contratti per l'affidamento di lavori, forniture di beni e servizi
- χ) n. **02** incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali,



- δ) n. **03** individuazioni di figure apicali per lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con il Comune di Grosseto nel periodo Gennaio 2011/Giugno 2014,
- ε) n. **05** disposizioni relative a composizione di commissioni di concorso e di gara,
- φ) n. **19** acquisizioni di beni e servizi in economia, procedure negoziate senza pubblicazione di bando,
- γ) occupazione di suolo pubblico
 - n. **17** pratiche di tipo permanente
 - n. **21** pratiche di tipo temporaneo
- η) n. **07** pratiche di variazioni anagrafiche per immigrazioni da Comune italiano di cittadino extracomunitario,
- ι) n. **04** pratiche di erogazione contributi ad Enti e Associazioni non a scopo di lucro per iniziative a carattere sportivo,
- φ) dichiarazioni di insussistenza cause di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi
 - n. **2** incarichi dirigenziali
 - n. **4** incarichi di funzionario P.O,
- κ) n. **11** pratiche di accertamento di conformità in sanatoria.

TIPOLOGIA ATTI ESTRATTI (Tot. n.157)

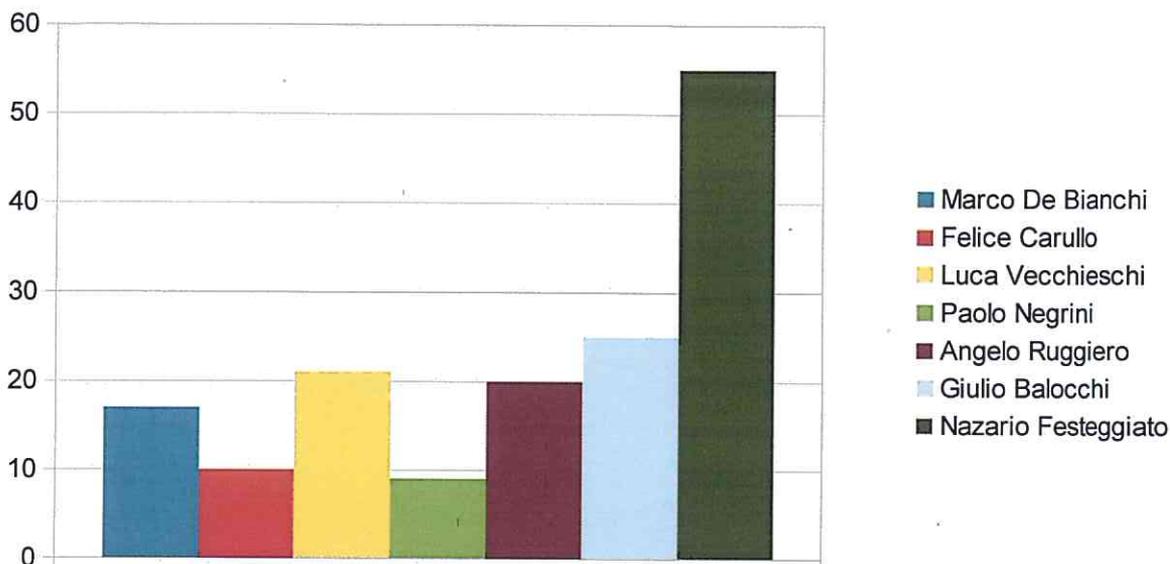
Il grafico indica i provvedimenti sorteggiati per ciascuna tipologia.



Gli atti sono stati estratti in maniera proporzionale rispetto al numero di quelli prodotti da ciascun Dirigente.



Il grafico indica i provvedimenti sorteggiati per ciascun Dirigente.



Esiti del controllo

Salvo quanto espressamente dettagliato nelle singole schede di valutazione, depositate agli atti di ufficio ed inviate a ciascun Dirigente, le risultanze del controllo non hanno evidenziato criticità rilevanti tali da attivare strumenti di autotutela.

Si ritiene opportuno comunque formulare 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/funziario sottoscrittore) è una delle misure di prevenzione inserite nel Piano Comunale di Prevenzione della Corruzione per il triennio 2017-2019 e 2018/2020 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 vengano alla luce:

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

B) Affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria

L'Anac, con deliberazione n. 206 del 1 marzo 2018, ha approvato l'aggiornamento al D.lgs.vo 19/04/2017, n.56 delle Linee guida n.4, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50 recanti *“Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”*

Le suddette Linee Guida raccomandano che l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture secondo le procedure semplificate di cui all'art.36 del codice dei contratti pubblici, ivi compreso l'affidamento diretto, avvengano nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, nonché nel rispetto dei principi di cui agli artt.34 e 42 del D.Lgs.n.50/2016 e del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti.

L'Amministrazione Comunale sta elaborando un Regolamento per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria nel quale verranno disciplinate le modalità con le quali il Comune di Grosseto procederà all'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di valore inferiore alle soglie comunitarie e nei limiti degli importi appositamente previsti dal D.Lgs.50/2016 e ss.mm.ii.

C) 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 a 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

D) Ricorso a proroghe contrattuali

Preme sottolineare 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

E) Disposizioni di incarichi di Posizioni Organizzative o di Alta professionalità

Le disposizioni relative agli incarichi di PO e POAP devono essere corredate della documentazione relativa all'accertamento dell'insussistenza delle cause di inconferibilità ed incompatibilità per l'assunzione dell'incarico

Il Dirigente competente dovrà attestare nell'atto di conferimento di incarico che sono state rispettate le norme che lo disciplinano, la correttezza della procedura e l'insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità nei confronti del soggetto incaricato.

F) Attestazione assenza di conflitto di interessi

E' stata rilevata in alcune determinazioni e in alcune tipologie di atti la mancanza della attestazione, in capo ai Dirigenti, ai Responsabili di P.O. o P.O.A.P. ed ai responsabili del procedimento, di assenza di situazioni di conflitto di interesse con i soggetti interessati al procedimento e per i quali è fatto obbligo di astenersi dall'adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali, nonché il



provvedimento finale, segnalando, con propria dichiarazione ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

La ratio dell'obbligo di astensione va ricondotta al principio di imparzialità dell'azione amministrativa; il riferimento alla *potenzialità* del conflitto di interessi mostra la volontà del legislatore di impedire *ab origine* il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità

Si suggerisce di inserire negli atti amministrativi, qualora ne ricorra il caso, la seguente formula *“si dichiara che il/la sottoscritto/a non si trova in una situazione di conflitto di interesse, anche potenziale, né sussistono gravi ragioni di convenienza che impongono un dovere di astensione dall'esercizio della funzione di cui al presente provvedimento, in capo all'istruttore ed estensore materiale dell'atto, né in capo al Responsabile del Procedimento”*

G) 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 né 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 delle insediamento.

Ciò premesso, si suggerisce di inserire nella premessa della disposizione di nomina della commissione 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 allegare alla disposizione le dichiarazioni rese ai sensi delle vigenti disposizioni sopra indicate, nei formati con “omissis” dei documenti depositati in originale agli atti d'ufficio,

H) Obblighi di pubblicazioni ex D.lgs.n.33/2013

Si richiama l'attenzione sugli obblighi di pubblicazione previsti dal D.lgs.n.33/2013, riportati nella Tabella degli adempimenti allegata al Piano Triennale per la prevenzione della corruzione 2018/2020, approvato con deliberazione G.C. n. 27/2018. e pubblicata sul web nell'apposita sezione “Amministrazione Trasparente”.

Qualora sussista un obbligo di pubblicazione ai sensi del suddetto decreto, nelle determinazioni e negli atti in generale va inserita una apposita clausola che ne faccia espresso richiamo.

In fase di controllo di regolarità successiva, sarà verificata l'attuazione dell'adempimento della pubblicazione.

Si rimanda alle Linee Guida approvate dall'Anac con delibera n.1310 del 28/12/2016 “*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.lgs.n. 33/2013 come modificato dal D.lgs.n.97/2016*”

Destinatari del controllo

La presente relazione viene trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Collegio dei Revisori dei Conti, al Nucleo di Valutazione ed ai Dirigenti.

La presente relazione viene pubblicata in maniera permanente nell'apposita sezione “*Amministrazione Trasparente*” del sito internet comunale.

Grosseto, 23/05/2018

Il Segretario Generale
Dr. Angelo Ruggiero