

San Lazzaro di Savena, 30 aprile 2020
Prot.gen. n.17346/2021

-

Al Sindaco
e per il suo tramite alla Giunta
Al Presidente del Consiglio
e per il suo tramite al consiglio
Ai Revisori
Al Nucleo di Valutazione
Ai Dirigenti
epc Al Controllo Gestione
Loro Sedi

Oggetto: Esito dei controlli successivi di regolarità amministrativa, ai sensi del decreto legge 174/2012 convertito nella legge 213/2012 art. 3 e dell'art. 8 comma 4 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni – report annuale.

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 deliberazione di Consiglio Comunale n. 1 dell' 08-01-2013, revisionato con deliberazione di Consiglio comunale n. 1 del 28-01-2016, il vigente Regolamento comunale in materia di controlli interni, che all'art. 8 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.

Con Decreto Sindacale prot. Gen. n.1176 del 17 gennaio 2020, il Segretario Generale è stato nominato Responsabile dell'Anticorruzione, ai sensi della Legge n. 190/2012.

Con provvedimento del segretario generale prot.gen. n. 3282 del 27 gennaio 2020 è stato costituito l'ufficio, specificata la tipologia degli atti soggetti a controllo e definito il campione degli stessi fra un minimo ed un massimo.

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. 11 del 29/01/2020.

Metodologia del controllo successivo

Il controllo successivo di regolarità amministrativa persegue le seguenti finalità:

Il controllo di regolarità amministrativa successivo è volto:

- *alla verifica della regolarità formale dell'atto secondo le norme che lo disciplinano;*
- *alla verifica della legittimità dell'atto controllato secondo i canoni di competenza, violazione di legge ed eccesso di potere nonché secondo i principi dell'azione amministrativa di cui alla Legge 241/1990, con esclusione degli elementi di discrezionalità tecnica;*
- *alla verifica dei contratti in ordine alla sussistenza di tutti gli elementi formali e sostanziali necessari al fine della piena validità ed efficacia del contratto (incluse le eventuali clausole tipiche della contrattualistica pubblica), e all'inesistenza di elementi o cause di nullità/annullabilità.*

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.

Tale controllo è connesso con l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione in quanto gli esiti del controllo di regolarità possono tradursi in alcune delle misure di prevenzione previste dal Piano di Prevenzione della Corruzione

Il controllo di regolarità può pertanto evidenziare 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.

Infatti, la Legge 06/11/2012, n. 190, 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 per l'anno 2020

In merito a quanto definito dal Regolamento per la disciplina dei controlli interni e nei successivi atti di attuazione, dalla direttiva prot. 31476/13 sui controlli successivi e dal piano anticorruzione 2020-2022, si riassume di seguito l'esito dei controlli effettuati su atti monocratici prodotti nell'anno 2020 precisando che, stante lo stato di emergenza da pandemia covid-19, i contratti controllati sono stati sorteggiati dal Responsabile del Settore Controllo di Gestione Organizzazione e Qualità, secondo il vecchio sistema, senza la prevista presenza di tre testimoni, in data 20/07/20 per il 1° semestre, in data 06/11/20 per il 3° trimestre e in data 01/02/21 per il 4° trimestre mentre ordinanze e determine sono state sorteggiate dal responsabile del settore Affari Generali e Servizi al Cittadino, mediante estrazioni casuali effettuate tramite il programma "Sfera" di gestione atti.

Categorie di atti controllati

- determine con impegno di spesa;
- contratti stipulati;
- ordinanze dirigenziali;
- affidamento di lavori, servizi e forniture per importo superiori alla soglia di € 40.000,00;
- erogazione contributi antisfratto;
- attività estrattive;
- incarichi di consulenza e collaboratori;
- permessi di costruire;

Gli atti soggetti a controllo sono stati scelti mediante una procedura informatica che permette una selezione casuale degli atti, nel rispetto della tipologia e dei criteri stabiliti.

I controlli sono stati effettuati dal gruppo di lavoro all'uopo costituito dalla sottoscritta che ha il ruolo di coordinamento e di supervisione dei controlli, dal personale della Segreteria Generale - Davide Bray, Annarita Lai e Roberta Bennati e dal Dirigente della V^ Area con funzioni di Vicesegretario Generale, Dott. Andrea Raffini.

Statistica degli atti controllati

- n. 86 determine con impegno di spesa (10%);
- n. 26 ordinanze dirigenziali (5%)
- n. 106 contratti stipulati (10 %)
- n. 21 determine senza impegno di spesa (7%);
- n. 3 affidamento di lavori, servizi e forniture per importo superiori alla soglia di € 40.000,00 (5%);
- n. 1 erogazione contributi antisfratto (5%);
- n. 1 attività estrattive(5%);
- n. 2 incarichi di consulenza e collaboratori (5%)

Ogni componente del gruppo di lavoro ha controllato i propri atti assegnati compilando delle check list e riportando il controllo effettuato in un file di excel. I files sono conservati nel protocollo sotto la classificazione 01-11 - controlli interni ed esterni.

Gli atti sono stati assegnati avendo cura di non assegnare al controllore gli atti da lui sottoscritti o

riferiti alla sua Area.

Non sono state rilevate irregolarità che incidono in maniera sostanziale sul contenuto dei provvedimenti e sulla legittimità degli atti, né sugli effetti giuridici prodotti.

Gli esiti dei controlli, in forma aggregata, saranno altresì indicati nel referto annuale relativo al 2020 da trasmettere alla Corte dei Conti.

Si ritiene opportuno comunque formulare e ribadire alcune osservazioni che di seguito si riportano e che fungono anche da Direttiva a ciascun Dirigente, 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 della corruzione. 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 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.

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. All'uopo è centrale il momento di programmazione che si traduce nell'approvazione della Programmazione Biennale delle forniture e Servizi, nonché della Programmazione Triennale delle opere pubbliche.

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.

E' vero tuttavia che talvolta è proprio il sistema delle convenzioni (Consip- Intercenter) e dei soggetti aggregatori a mettere l'ente nelle condizioni di dover fruire dell'istituto della proroga. D'altro canto è importante sottolineare come gli enti possono fare affidamenti con possibilità di risolvere il contratto se da Consip o Intercenter le offerte sono più vantaggiose.

D) 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.

Destinatari del controllo

La presente relazione viene trasmessa al Sindaco e per il suo tramite alla Giunta e al Presidente del consiglio per la trasmissione al Consiglio Comunale, al Collegio dei Revisori, al Nucleo di Valutazione, ai Dirigenti e al Settore Controllo di Gestione e pubblicata in maniera permanente nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" del sito internet comunale.

Il Segretario Generale

Dott.ssa Beatrice Bonaccorso

Il presente documento è firmato digitalmente ai sensi del D.lgs.82/2005 ss.mm.ii