COMUNE DI ANTILLO
CITTÁ METROPOLITANA DI MESSINA
Piazza Maria SS. Della Provvidenza – CAP 98030 C.F. e P. IVA 00432870830
Telefono 0942.723231/723020 – fax 0942/723271
www.comunediantillo.it pec: comunediantillo@primapec.com email: comuneantillo@tiscali.it

Verbale del 07/12/2020
Controllo successivo di regolarità amministrativa
(Articolo 147bis comma 2 TUEL)

Prot. n. 5550 del 07/12/2020

Oggetto: Relazione controllo successivo del Segretario Comunale – anno 2018.

L'anno duemilaventi il giorno SETTE, del mese di Dicembre, il sottoscritto Segretario Comunale, Dott.ssa Filippa Noto

- **richiamato** l'art. 147-bis del TUEL, rubricato *"controllo di regolarità amministrativa e contabile"*, secondo cui: "*Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria. 2. 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. 3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale;*
- **richiamato**, altresì, il Regolamento sui controlli interni, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 04 del 15/04/2013;

- **rilevato** che con nota prot. n. 120 del 08/01/2019 è stata richiesta la predisposizione di un elenco dei provvedimenti (periodo 01/01/2018- 31/12/2018) adottati dai Responsabili delle Aree;
- **evidenziato** che è stato prodotto un elenco di determinazioni dei Responsabili afferenti alle 3 Aree, nel quale sono risultati iscritti i seguenti atti:

1. **AREA AMMINISTRATIVA: n. 224 atti**
2. **AREA TECNICA: n.202 atti**
3. **AREA ECONOMICO- FINANZIARIA: n.26 atti**

- **Rilevato che**, come risulta dal verbale n. 1 del 16/01/2019, è stato effettuato, con l'assistenza dei Sig.ri Felice Mastroeni e Giuseppe Sigillo (Ufficio Segreteria) e mediane la generazione casuale ed automatica di numeri, attraverso l'utilizzo del sito internet *https://www.random.org/integers/*, il sorteggio del 10% delle determinazioni, secondo quanto previsto dal Regolamento sui controlli dell'Ente.
- **Evidenziato che,** a seguito della predetta estrazione sono stati individuati i numeri corrispondenti ai seguenti provvedimenti:

n. estratto		ATTO	DEL
215	1	Determinazione area Amministrativa	12/12/2018
124	2	Determinazione area Amministrativa	24/07/2018
75	3	Determinazione area Amministrativa	15/05/2018
30	4	Determinazione area Amministrativa	19/02/2018
149	5	Determinazione area Amministrativa	03/09/2018
162	6	Determinazione area Amministrativa	27/09/2018
220	7	Determinazione area Amministrativa	17/12/2018
129	8	Determinazione area Amministrativa	24/07/2018
183	9	Determinazione area Amministrativa	12/10/2018
214	10	Determinazione area Amministrativa	07/12/2018
60	11	Determinazione area Amministrativa	09/04/2018
190	12	Determinazione area Amministrativa	25/10/2018
111	13	Determinazione area Amministrativa	11/07/2018
15	14	Determinazione area Amministrativa	29/01/2018
99	15	Determinazione area Amministrativa	15/06/2018
200	16	Determinazione area Amministrativa	14/11/2018
53	17	Determinazione area Amministrativa	30/03/2018
77	18	Determinazione area Amministrativa	18/05/2018
3	19	Determinazione area Amministrativa	11/01/2018
16	20	Determinazione area Amministrativa	31/01/2018
85	21	Determinazione area Amministrativa	24/05/2018
131	22	Determinazione area Amministrativa	25/07/2018
95	23	Determinazione area Tecnica	11/07/2018
37	24	Determinazione area Tecnica	07/03/2018

89	25	Determinazione area Tecnica	09/07/2018
44	26	Determinazione area tecnica	19/03/2018
86	27	Determinazione area Tecnica	26/06/2018
6	28	Determinazione area Tecnica	17/01/2018
84	29	Determinazione area tecnica	25/06/2018
166	30	Determinazione area tecnica	23/11/2018
102	31	Determinazione area Tecnica	25/07/2018
160	32	Determinazione area tecnica	14/11/2018
135	33	Determinazione area Tecnica	05/10/2018
175	34	Determinazione area tecnica	03/12/2018
9	35	Determinazione area tecnica	17/01/2018
119	36	Determinazione area Tecnica	24/08/2018
97	37	Determinazione area Tecnica	18/07/2018
51	38	Determinazione area Tecnica	06/04/2018
157	39	Determinazione area Tecnica	07/11/2018
106	40	Determinazione area Tecnica	30/07/2018
131	41	Determinazione area Tecnica	01/10/2018
10	42	Determinazione area Tecnica	22/01/2018
17	43	Determinazione area Finanziaria	12/10/2018
24	44	Determinazione area Finanziaria	17/12/2018
15	45	Determinazione area Finanziaria	24/08/2018

Ai sensi dell'art. 147 bis TUEL e del Regolamento dei controlli, gli atti sorteggiati sono stati oggetto di controllo di regolarità amministrativa da parte di questo Ufficio.

Dato atto che il nuovo sistema di controllo interno è fondato non sulla minaccia di una sanzione, tipica dei controlli esterni, bensì su un processo condiviso ed imparziale, quello dell'*auditing*, che in modo trasparente e nell'interesse di tutti, possa aiutare a tenere l'azione amministrativa in zone di sicurezza rispetto ad errori o irregolarità fonte di responsabilità per i dirigenti e per gli amministratori, prevenendo anche rischi corruttivi.

Dato atto che la sottoscritta, assente da lavoro per un lungo periodo, nel frattempo non è stata sostituita da un Segretario reggente in maniera continuativa, ma solo per specifiche e limitate giornate, in occasione delle sedute di Giunta e Consiglio;

Evidenziato che, da una verifica effettuata, è emerso che l'attività di controllo, iniziata con il verbale di sorteggio atti del 16/01/2019 non si è ancora conclusa e che è necessario provvedere in merito;

Dato atto che, visto il notevole lasso di tempo trascorso tra l'adozione dell'atto ed il controllo, pur venendo meno la stessa *ratio* che sta a fondamento della disciplina *de qua*, tendente, come già specificato, ad una verifica degli atti nell'immediatezza, al fine di indirizzare l'azione dei Responsabili ed eventualmente correggerne gli errori, anche mediante l'adozione di atti di autotutela previsti dall'ordinamento e ferme restando, comunque, le responsabilità per eventuali gravi violazioni riscontrate, la sottoscritta ritiene di dover completare l'attività di controllo, utilizzando delle *check list* aggiornate e adattate il più possibile alle esigenze dell'Ente, tenendo conto dei contenuti obbligatori dei singoli atti.

Ritenuto di dover raccomandare ai Responsabili di Area, di tener conto delle predette *check list* e di utilizzarle come guide nella stesura dei singoli atti di competenza, al fine di evitare rilievi per errori e/o omissioni per il futuro.

Tutto ciò premesso e rilevato, si evidenzia che**, le risultanze del controllo**, distinte per atto e con le analitiche annotazioni previste dalla *check – list* utilizzata, sono trasmesse – di seguito alla presente relazione - ai Responsabili di Area, al Sindaco ed al Revisore dei conti.
La relazione sarà pubblicata altresì sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione Amministrazione Trasparente.

Il controllo è stato principalmente orientato sui seguenti aspetti:
- Rispondenza dell'atto alla normativa vigente
- Rispetto della normativa sulla trasparenza, sulla tracciabilità dei flussi finanziari, sulla regolarità contributiva e sulla privacy
- Motivazione
- Correttezza del procedimento
- Regolare assunzione di impegno
- Qualità dell'atto, affidabilità, collegamento con gli obiettivi programmatici, allegati.

Preliminarmente, in linea generale, è necessario evidenziare che, in alcune determinazioni (**prevalentemente dell'Area Amministrativa)** è stata riscontrata la mancata indicazione dell'atto di attribuzione delle funzioni del Responsabile dell'Area che adotta il provvedimento e che in **quasi tutte** non è presente l'attestazione della verifica delle condizioni di legittimazione, quali l'assenza di cause di **conflitto di interesse** o dell'obbligo di astensione, così come previsto dalla legge anticorruzione (L. 190 del 2012), dall'art. 6 bis della legge sul procedimento amministrativo (L. 241 del 1990) e dal DPR n. 62 del 2013. Si raccomanda, a tal riguardo, agli Uffici, la puntuale osservanza di tali obblighi, previsti per evitare l'insorgere, oltre che di eventi tipicamente corruttivi, anche di criticità che possono svilupparsi nello svolgimento delle diverse fasi procedimentali.
Al fine di attestare, nel corpo dell'atto, l'avvenuta verifica delle predette condizioni, si suggerisce l'inserimento della seguente formula: "*Verificato che non sussistono situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse per l'adozione del provvedimento in oggetto ai sensi dell'art. 6bis della L. n. 241/1990 e dell'art. 7 del DPR n. 62/2013".* Si precisa, infine, che la predetta attestazione va resa da ogni soggetto che partecipa al procedimento.
A tal riguardo, si evidenzia che è stato riscontrato, in alcune determinazioni, il riferimento al Responsabile del procedimento ed all'art. 5 L. 241/1990, ma, poi, nel corpo dell'atto, non è stato indicato il nominativo del predetto responsabile, né, in calce, è stata apposta la firma da parte di chi ha curato l'istruttoria. In futuro, nonostante la carenza all'interno della dotazione organica di profili istruttori, non consenta di coinvolgere in tutti i procedimenti soggetti diversi da colui che adotta il provvedimento finale, come peraltro, suggerito dall'ANAC per prevenire fenomeni corruttivi, soprattutto nelle aree a maggiore rischio, si ritiene che, ove possibile, i Responsabili di Area, debbano individuare ed assegnare la responsabilità dei procedimenti afferenti i servizi di competenza dell'Area.

Sempre in generale, si evidenzia la necessità di focalizzare l'attenzione sulla chiarezza espositiva e sviluppare adeguatamente gli elementi essenziali della struttura dell'atto amministrativo, ed in particolare, la motivazione e di indicare correttamente i riferimenti normativi.

Con riferimento, poi, agli affidamenti è stato riscontrato che nel corpo delle determinazioni non si dà atto della congruità del prezzo del servizio, bene o lavoro acquisito e del rispetto dei principi generali di efficacia, economicità e rotazione.
Tale ultimo principio (rotazione), in particolare, è stato nel corso dell'ultimo anno interpretato sia restrittivamente che in maniera elastica.
Recentemente, il Consiglio di Stato, sez. V, con la Sentenza del 05 marzo 2019, n. 15, ha stabilito che "*va confermato il principio di carattere generale – su cui, da ultimi, Cons. Stato, V, 13 dicembre 2017, n. 5854 e VI, 31 agosto 2017, n. 4125 – in virtù del quale va riconosciuta* ***l'obbligatorietà del principio di rotazione per le gare di lavori, servizi e forniture negli appalti cd. "sotto soglia".*** *In particolare, il principio di rotazione per espressa previsione normativa deve orientare le stazioni appaltanti nella fase di consultazione degli operatori economici da invitare a presentare le offerte* ***e trova fondamento nell'esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento e non invece – come ipotizzato dall'appellante – dalle modalità di affidamento, di tipo "aperto", "ristretto" o "negoziato"), soprattutto nei mercati in cui il numero di operatori economici attivi non è elevato.***
In ragione, quindi, della *ratio* della norma e della finalità dalla stessa perseguita, ovvero evitare il consolidarsi di posizioni "***di posizioni di rendita anticoncorrenziale da parte di singoli operatori del settore risultati in precedenza aggiudicatari della fornitura o del servizio***", si ritiene che gli Uffici debbano prestare particolare attenzione nell'applicazione di tale principio e, in caso di deroga, motivare in maniera adeguata e congrua.
E' bene precisare, tuttavia, che per gli acquisti nell'ambito dei 5.000 euro (c.d. *micro acquisti*), a seguito delle modifiche introdotte con il comma 130 (art. 1) della legge 145/2018, si ammette la possibilità di derogare al principio di rotazione nel caso di ri-acquisto della stessa/analoga prestazione, come confermato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1312/2019. Tuttavia, sul punto, è bene evidenziare che, in tal caso, la motivazione del provvedimento potrà fondarsi sull'esiguo importo economico e dovrà, al contempo, escludere che si stiano ponendo in essere dinamiche di frazionamento con finalità elusive della normativa - (Per approfondire la tematica, si fornisce, in allegato al presente verbale, una circolare esplicativa tratta da Entionline.it).

Ancora, in via generale, si richiama l'attenzione sull'importanza dell'utilizzo degli strumenti di tipo competitivo presenti sulle piattaforme elettroniche per l'acquisizione di beni, servizi e forniture.
Dalle risultanze del controllo, emerge, in linea di massima, il rispetto dell'obbligo del ricorso in via prioritaria al mercato elettronico, e solo in alcune ipotesi (si vedano al riguardo le singole schede con le relative annotazioni), non risulta scandito l'iter seguito per gli acquisti sul mercato reale, né l'attestazione circa l'assenza di convenzioni Consip attive e/o l'indisponibilità del servizio/lavoro/fornitura sul MEPA, mediane la presa d'atto nel corpo della determina.
In particolare, con riferimento alla determina Area Tecnica n. 9 del 17/01/2018, si fa presente che il D.L. n. 95 del 2012 ha previsto l'obbligo di utilizzare le convenzioni Consip per specifiche categorie merceologiche di beni, compresi i carburanti**.** Si invita l'Ufficio a consultare la normativa di riferimento, ad adeguarsi alla stessa e ad approfondire il tema.
In particolare, si segnala che recentemente la Legge di Bilancio 2020 ha rafforzato gli obblighi di acquisizione centralizzata per le Pubbliche Amministrazioni e che per effetto del disposto dell'art. 1, commi 581-587 sono state inserite alcune tipologie di autoveicoli (veicoli ad uso normale e veicoli commerciali leggeri ed autobus, ad eccezione degli autoveicoli per il servizio di linea per

trasporto di persone) tra le categorie merceologiche altamente standardizzabili. Si sottolinea, comunque, che è fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle suddette categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, **a condizione** che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi, però, **i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva** con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati**. La mancata osservanza di tali disposizioni rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale ed, inoltre, i contratti stipulati in violazione delle stesse sono nulli.**

Inoltre, in generale, è stata ravvisata la presenza di determinazioni di impegno e liquidazione, che rappresentano un'eccezione all'ordinaria procedura di spesa da adottare dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii.
A tal proposito, si precisa che le determinazioni di impegno spesa vanno **registrate** nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, ossia nel momento in cui sono certi tutti gli elementi previsti, compreso il soggetto creditore e determinata con esattezza la somma dovuta, mentre **l'imputazione** è fatta con riferimento all'esercizio e al momento in cui l'obbligazione viene a scadenza, cioè il momento in cui deve essere effettuato il pagamento (dopo la verifica della merce o della regolare esecuzione del contratto). In ogni caso, poi, per completezza, si evidenzia che le determinazioni di spesa devono essere coerenti con quanto previsto dall'art. 183 c8 D.Lgs. n. 267/2000, che espressamente dispone: "*al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi*".

Si dà atto che in tutti gli atti oggetto di controllo viene attestata l'avvenuta verifica della regolarità contributiva ed in alcuni casi viene annotato, all'interno della determina, il numero identificativo del DURC ed il periodo di validità dello stesso. Data l'importanza dell'adempimento, si ritiene che sia necessario che tutti gli Uffici adottino tale sistema annotando, in calce al provvedimento, gli estremi del DURC o, in alternativa, allegandolo materialmente.
Si evidenzia, al riguardo, che tale adempimento deve riguardare tutti gli atti (e non solo le determine di liquidazione), dal momento che il controllo dei requisiti generali ed, in particolare, della regolarità contributiva dei fornitori, va effettuato **fin dall'atto di affidamento** e che il requisito deve sussistere nel corso dell'intera procedura.

Sul punto, *ex multis*, si riporta parte del contenuto della Sentenza n. 1141 del 19 Febbraio 2019 del Consiglio di Stato, ove si legge che: "*l'impresa dev'essere in regola con l'assolvimento degli obblighi previdenziali e assistenziali fin dalla presentazione dell'offerta e conservare tale stato per tutta la durata della procedura di aggiudicazione e del rapporto con la stazione appaltante, restando irrilevante un eventuale adempimento tardivo dell'obbligazione contributiva. Nelle gare di appalto per l'aggiudicazione di contratti pubblici i requisiti generali e speciali devono essere posseduti dai candidati non solo alla data di scadenza del termine per la presentazione della richiesta di partecipazione alla procedura di affidamento, ma anche per tutta la durata della procedura stessa fino all'aggiudicazione definitiva ed alla stipula del contratto, nonché per tutto il periodo dell'esecuzione dello stesso, senza soluzione di continuità".*

Si evidenzia, inoltre, che in alcune determinazioni mancano gli allegati, pur essendo gli stessi qualificati come parti integranti e sostanziali dei provvedimenti.

Con riferimento alla Determina Area Tecnica n. 89 del 03/07/2018, in aggiunta a quanto già specificato nella relativa scheda di controllo, si precisa che gli interventi di "somma urgenza" sono solo quelli strettamente necessari per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità (interventi di messa in sicurezza dell'area), mentre gli eventuali lavori a "corredo" (interventi di ripristino, rifacimento e manutenzione) devono, per contro, essere affidati con le usuali procedure consentite dal codice.
Si richiama l'attenzione sul punto e si precisa che la realizzazione dei lavori a "corredo", mediante il ricorso alla somma urgenza, genera l'illegittimità e l'irregolarità della procedura.
Proprio in considerazione di quanto appena esposto, quindi, è opportuno che nel provvedimento venga dato atto della indispensabilità degli interventi posti in essere con urgenza in deroga e del rinvio a successivo affidamento, con procedure ordinarie, dei c.d. lavori e interventi "a corredo".
Si segnala, infine, per completezza, **che dal 1° gennaio 2019**, la normativa relativa alla somma urgenza ha subito un ulteriore variazione, a seguito dell'abrogazione, ad opera dell'art. 1, comma 901, L. 30 dicembre 2018, n. 145, all'interno del terzo comma dell'articolo 191 del Tuel, del riferimento all'insufficienza delle risorse finanziarie per giustificare l'avvio delle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti dai lavori pubblici di somma urgenza, causati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile. Quindi, secondo la nuova formulazione, la Giunta, sarà tenuta a sottoporre al consiglio dell'Ente, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), del Tuel.
In ragione della predetta modifica, quindi, con la quale è stato aggravato sensibilmente il procedimento di copertura finanziaria dei lavori imposti da situazioni di emergenza, si raccomanda di prevedere nell'atto di approvazione dei verbali di sopralluogo e di somma urgenza, la tempestiva trasmissione della determinazione alla Giunta per i successivi adempimenti, al fine di rispettare i termini previsti per l'adozione dei provvedimenti di competenza dei diversi organi.

Si evidenzia, infine, con riferimento alle determine di affidamento, che tali atti, nella sostanza, dovrebbero rappresentare determinazioni a contrarre e dovrebbero, quindi, contenere **tutti** gli elementi previsti dall'art. 192 D.Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 32 D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.
Si invitano, pertanto, gli Uffici a prestare attenzione a tali aspetti, riportando negli atti che segnano l'inizio di una procedura di acquisizione, tutti gli elementi richiesti dalla normativa.

Con riferimento alla Determina n. 16 del 31/01/2018 dell'Area Amministrativa, si evidenzia che non è allegato il visto di regolarità contabile. Si raccomanda di prestare attenzione a tale aspetto, dal momento che l'adozione del predetto atto, autorizzando una rateizzazione, ha riflessi diretti sul bilancio, posticipando la riscossione di un'entrata all'annualità successiva.
Nel caso in cui il visto non sia necessario, si suggerisce, invece, di inserire nell'atto la seguente formulazione:
***"La presente determinazione non necessita del visto di regolarità contabile in quanto non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*"**;

Si richiama l'attenzione sul rispetto delle indicazioni contenute nel presente atto.

Ulteriori indicazioni, rilievi e suggerimenti sono stati forniti in calce alle singole schede contenenti le *check-list* utilizzate per i controlli, che saranno trasmesse ai singoli Responsabili di Area affinché prendano atto delle relative risultanze.
Copia del presente viene trasmessa ai Responsabili delle Aree, al Revisore dei Conti ed al Sindaco in qualità di rappresentante legale dell'Ente.

IL SEGRETARIO COMUNALE
f.to Dott.ssa Filippa Noto