

ROMA



# Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa

*(Art.147 bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*

Anno 2014

*La presente relazione è pubblicata sul sito istituzionale di Roma Capitale alla sezione "Amministrazione Trasparente".*

# Indice

<b>I. CAPITOLO - IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA PER ROMA CAPITALE</b>	<b>3</b>
1.1 Presupposti normativi e regolamentari	4
1.2 Finalità	4
1.3 Principi	5
1.4 Struttura preposta al controllo	5
1.5 Parametri del controllo successivo	6
1.6 Piano dettagliato del sistema dei controlli (determinazione dirigenziale n. 2 del 08/04/13)	7
1.7 Obblighi di pubblicazione delle determinazioni dirigenziali sul sistema informatico	9
1.8 Estrapolazione dei dati per la creazione del campione da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa (Database)	10
1.9 Criticità evidenziate nel processo di estrazione	11
<b>II. CAPITOLO - AREE DI OSSERVAZIONE</b>	<b>14</b>
2.1 Settori ed argomenti oggetto di interventi ed osservazioni	15
2.1.1 Affidamento attività istituzionali – strumentali	17
2.1.2 Affidamento Concessioni gratuite	19
2.1.3 Proroghe di affidamento di servizi	21
2.1.4 I Servizi alla persona nelle strutture territoriali	24
2.1.5 Appalti	25
• Genericità bandi di gara	25
• Perizie di variante	27
• Appalti servizi di recapito	29
• Irregolarità nelle procedure di scelta del contraente	30
• La divisione dell'appalto in lotti	34
• I controlli sul possesso dei requisiti degli aggiudicatari degli appalti	35
2.1.6 Incarichi esterni	38
2.1.7 Locazioni passive	43
2.1.8 I rimborsi agli amministratori	45
<b>III. CAPITOLO - I RISULTATI DEL CONTROLLO PER IL 2014</b>	<b>49</b>
3.1 Analisi statistica del database a supporto	50

3.1.1	Esiti	52
3.1.2	Rilievi	59
3.1.3	Azioni	61
3.1.4	Conseguenze	64
3.2	Proposte di sviluppo dell'attività di controllo ed implementazione della reportistica	67
3.3	Forme di comunicazione e raccordo con gli organi di controllo esterno	69

**IV. ALLEGATI** **71**

Regolamento del sistema dei controlli interni (Deliberazione A.C. n. 12 del 19/03/13)

Piano dettagliato del sistema dei controlli interni

Circolare RC 16405 del 7 ottobre 2013

Circolare RC 2752 del 14 febbraio 2014

Circolare RC 27560 del 22 dicembre 2014

# ***I. Capitolo -***

***Il controllo successivo di  
regolarità amministrativa per***

***Roma Capitale***

## 1.1 Presupposti normativi e regolamentari

L'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 - convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 - ha novellato il d.lgs. n. 267/2000, introducendo, tra gli altri, il c.d. "controllo successivo di regolarità amministrativa" di cui all'art. 147 bis, commi 2 e 3.

La richiamata normativa prevede, segnatamente, che il controllo di regolarità amministrativa sia *"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"*. Al riguardo, viene precisato che *"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"*; le risultanze di tale controllo 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"*.

Con la riforma legislativa, pertanto, viene rimesso al Segretario Generale il compito di procedere all'attivazione di un sistema di controllo finalizzato a verificare, a posteriori, la correttezza e la regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi generali dell'ordinamento, alla legislazione comunitaria e nazionale vigente, allo Statuto e ai regolamenti, nonché agli standard redazionali definiti dall'Amministrazione.

In attuazione della citata normativa, Roma Capitale, con deliberazione dell'**Assemblea Capitolina n. 12 del 19 marzo 2013**, ha approvato il **"Regolamento del sistema dei controlli interni"**, che disciplina gli strumenti e le modalità di svolgimento della funzione di controllo all'interno della macrostruttura capitolina (*cf. Allegato 4.1*).

In particolare, l'art. 8 del citato Regolamento declina gli indirizzi fondamentali per l'esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa rinviando ad un provvedimento del Segretario Generale l'individuazione delle modalità operative di dettaglio.

Con determinazione dirigenziale del Segretario Generale n. 2 dell'8 aprile 2013, in coerenza con la citata disciplina normativa e regolamentare, è stato approvato il "Piano dettagliato del sistema dei controlli interni" (*cf. Allegato 4.2*).

## 1.2 Finalità

Il controllo successivo di regolarità amministrativa persegue le seguenti finalità:

- a. 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, statutarie e regolamentari;
- b. sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del dirigente responsabile, nell'ipotesi in cui vengano ravvisati vizi;
- c. migliorare la qualità degli atti amministrativi, favorire la semplificazione dell'azione amministrativa, garantire l'imparzialità, costruendo un sistema di regole condivise a livello di ente;
- d. aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa;
- e. prevenire il formarsi di patologie dei provvedimenti, al fine di ridurre il contenzioso;
- f. stabilire procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti dello stesso tipo;
- g. aumentare l'efficacia comunicativa degli atti prodotti.

Con la circolare n. RC 16405 del 7 ottobre 2013 (*cf. Allegato 4.3*) si è evidenziato, inoltre, come l'attività dei controlli amministrativi successivi debba essere svolta in un clima di collaborazione e partecipazione con tutte le strutture capitoline, non costituendo, la stessa, una forma di controllo "repressivo"; al contrario, essa rappresenta, in primo luogo, uno strumento funzionale ad assicurare, attraverso debite direttive e indicazioni, la regolarità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

### **1.3 Principi**

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è improntato ai seguenti principi:

- a) imparzialità, trasparenza, pianificazione: il controllo è esteso a tutti i Settori dell'Ente, secondo regole chiare e pianificate;
- b) tempestività: l'attività di controllo avviene in un tempo ragionevolmente ravvicinato all'adozione degli atti, per assicurare adeguate azioni correttive;
- d) standardizzazione degli strumenti di controllo: individuazione degli standard predefiniti di riferimento rispetto ai quali si verifica la rispondenza di un atto o di un procedimento alla normativa vigente.

### **1.4 Struttura preposta al controllo**

Con deliberazione di Giunta capitolina n. 403 del 27 novembre 2013 concernente "*Modifiche e integrazioni al Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale, approvato con deliberazione Giunta Capitolina n. 384 del 25-26 ottobre 2013*" è stata istituita, sotto la direzione del Segretario – Direttore Generale, la Direzione Sistema Integrato dei Controlli Interni – Supporto al Direttore Generale, preposta, tra l'altro, allo svolgimento delle

funzioni di controllo successivo di regolarità amministrativa sui provvedimenti di Roma Capitale.

Nelle more della preposizione alla Struttura del Direttore del Servizio, avvenuta con Ordinanza Sindacale n. 6 del 2 gennaio 2015, durante l'anno 2014, durante il periodo oggetto della presente relazione l'Unità preposta al controllo ha agito sotto il diretto coordinamento del Segretario-Direttore Generale.

### **1.5 Parametri del controllo successivo**

L'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa si svolge, ai sensi dall'art. 8 del "Regolamento del sistema dei controlli interni", approvato con deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 12 del 19 marzo 2013, secondo i seguenti criteri di riferimento:

- ✓ regolarità delle procedure, rispetto dei tempi procedurali, correttezza formale dei provvedimenti adottati;
- ✓ rispetto della normativa legislativa e regolamentare applicabile;
- ✓ conformità agli atti di programmazione, atti di indirizzo e direttive interne.

I predetti criteri generali di riferimento sono specificati, in relazione alle diverse tipologie di atti sottoposti a controllo, con i seguenti parametri, in riferimento:

- ✓ *agli atti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori servizi e forniture*: adeguata motivazione in ordine alla procedura (aperta, ristretta, negoziata) prescelta in applicazione delle norme vigenti; distinzione tra affidamento di incarichi professionali e appalti di servizi; rispetto della normativa applicabile in materia di convenzioni CONSIP e mercato elettronico;
- ✓ *ai negozi giuridici*: rispetto della normativa applicabile in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni;
- ✓ *ai provvedimenti di concessione, autorizzazione e analoghi*: rispetto dei tempi del procedimento, completezza dell'attività istruttoria;
- ✓ *a tutti gli atti oggetto del controllo*: verifica sui requisiti di legittimità, sulla chiarezza e correttezza della terminologia giuridica utilizzata e sull'esatta indicazione delle fonti normative richiamate e applicate.

In sintesi il protocollo operativo tiene conto dei seguenti parametri:

- ✓ il rispetto della normativa e dei regolamenti comunali;
- ✓ la motivazione esaustiva;
- ✓ la leggibilità e chiarezza del documento;
- ✓ la coerenza del dispositivo con la parte narrativa;
- ✓ il richiamo agli atti precedenti;
- ✓ l'indicazione del responsabile del procedimento;



- ✓ la chiara indicazione dei destinatari dell'atto.

## **1.6 Piano dettagliato del sistema dei controlli (determinazione dirigenziale n. 2 del 08/04/13)**

In conformità a quanto stabilito dal dettato normativo, l'attività di controllo focalizza l'attenzione su un campione costituito da tutte le determinazioni dirigenziali comportanti un impegno di spesa pari o superiore ad € 200.000, per le quali sia stata attestata, dal competente ufficio della Ragioneria Generale, la regolarità contabile e la copertura finanziaria.

L'ufficio preposto:

- a) redige, mensilmente, l'elenco dei provvedimenti da sottoporre a controllo. L'individuazione del campione viene di norma effettuata entro la prima settimana del mese successivo a quello di riferimento;
- b) verifica che il campione identificato con i criteri di cui al primo capoverso, comprenda determinazioni dirigenziali adottate da tutte le strutture di Roma Capitale – di linea (centrali e territoriali), di staff, di supporto agli organi dell'amministrazione;
- c) integra il campione, con le determinazioni dirigenziali aventi impegni di spesa inferiori alla soglia indicata (€ 200.000), identificate attraverso procedure di scelta casuale al fine di assicurare un controllo esteso a tutte le strutture di Roma Capitale;
- d) verifica, altresì, con cadenza trimestrale, che tra le determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo siano presenti provvedimenti il cui oggetto riguardi aree di attività considerate sensibili ai sensi dell'art. 1, comma 16<sup>1</sup>, della Legge 190/2012.

Il controllo è effettuato con modalità che consentano, attraverso l'ausilio di un apposito sistema informatico (GED – Gestione Elettronica Documentale) di acquisire, automaticamente, i provvedimenti da esaminare - ed, eventualmente, i relativi allegati - in formato digitale.

---

<sup>1</sup> Art. 1, comma 16, legge 190/2012: "Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dal comma 42 del presente articolo, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
  - b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
  - c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
  - d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009."
-

Inoltre, l'ufficio preposto, procede ad integrare il campione con ulteriori provvedimenti, sulla base delle risultanze statistiche emerse dalle verifiche periodiche, al fine di garantire un'equa distribuzione dell'attività di controllo su tutte le Strutture dell'Ente.

L'attività di controllo successivo si completa di norma entro 30 giorni dall'individuazione del campione.

Nell'ipotesi in cui, dall'esame dei provvedimenti, emergano irregolarità, che incidono sulla validità dell'atto e/o sulla conformità dello stesso ai parametri amministrativi in precedenza declinati, ovvero anomalie rispetto agli standard redazionali utilizzati dall'Amministrazione capitolina, le risultanze del controllo vengono immediatamente trasmesse al dirigente che ha adottato la determinazione.

Così come previsto dall'impianto normativo, gli esiti dell'attività di controllo confluiscono nella presente "Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa", che, allegata alla relazione semestrale del Sindaco di cui all'art. 148<sup>2</sup> del T.U.E.L. come riformulato dall'art. 3, comma 1, del D.Lgs. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, viene trasmessa alla sezione regionale della Corte dei Conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, per la verifica del funzionamento dei controlli interni, il rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.

Le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa sono inoltre trasmesse con cadenza annuale alla Giunta ed all'Assemblea capitolina, ai revisori dei conti ed agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, da cui dovrà risultare:

- il numero degli atti e/o procedimenti esaminati;
- gli elementi di sintesi in ordine ai principali rilievi effettuati sulle varie tipologie degli atti esaminati.

Infine, la relazione viene pubblicata sul sito istituzionale sia nella sezione "*Amministrazione trasparente*" che nella pagina internet dedicata al Segretariato – Direzione Generale dandone, contestualmente, adeguata comunicazione ai dirigenti preposti alle strutture di Roma Capitale.

---

<sup>2</sup> Art. 148, comma 1, D.lgs. 267/2000: "1. Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale."

## **1.7 Obblighi di pubblicazione delle determinazioni dirigenziali sul sistema informatico**

E' noto che i processi di gestione cartacea dei documenti sono caratterizzati dal fatto di essere costosi, dall'aver un forte impatto ambientale, dalla mancanza di trasparenza, dalla difficile condivisione e archiviazione, dai tempi di ricerca elevati, facilità di errori, smarrimenti, ecc.. Con il termine "dematerializzazione" si vuole indicare l'estensione alla P.A. della generale tendenza all'uso degli strumenti ICT per il trattamento automatizzato dell'informazione, il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata e la sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione amministrativa in favore del documento informatico.

Gli obiettivi della dematerializzazione sono due: da una parte si adottano criteri per evitare o ridurre in maniera significativa la creazione di nuovi documenti cartacei, dall'altra si punta ad eliminare i documenti cartacei attualmente esistenti negli archivi, sostituendoli con opportune registrazioni informatiche.

Roma Capitale, per l'anno 2014, ha definito, tra gli obiettivi classificati come "Progetti di Ente" (così denominati perché coinvolgono aree di risultato trasversali cui concorre la generalità delle Strutture dell'Amministrazione) il Progetto di Ente n. 2 "E-government – dematerializzazione" finalizzato ad incrementare l'efficienza dei processi gestionali ed i livelli di trasparenza e accessibilità dei servizi, tramite l'utilizzo di strumenti e tecnologie informatiche e telematiche, anche attraverso l'aumento del numero delle Determinazioni Dirigenziali prodotte digitalmente (DDD) e della documentazione gestita elettronicamente (GED).

A tal fine, è stata richiamata l'attenzione delle strutture di linea (centrali e territoriali), di staff e di supporto agli organi dell'amministrazione, affinché sia garantita da parte dei dirigenti capitolini la presenza, su tale piattaforma informatica, delle proprie determinazioni dirigenziali in formato digitale.

Pertanto, è opportuno evidenziare che il controllo successivo, costituendo momento di verifica anche del puntuale rispetto di siffatto obbligo informatico, ha riscontrato il puntuale rispetto del processo di dematerializzazione degli atti, analizzando l'effettiva pubblicazione delle determinazioni dirigenziali oggetto di controllo sulla piattaforma informatica.

Durante l'attività di controllo, è stato necessario richiedere direttamente alle strutture i documenti non presenti nella piattaforma GED e quindi non immediatamente disponibili per il controllo.

Ciò ha consentito di evidenziare, dal punto di vista statistico, il grado di attuazione, tra le diverse strutture capitoline, del processo di dematerializzazione documentale.

Nel corso del 2014, anche grazie alla forte opera di sensibilizzazione operata durante l'anno, sono state pubblicate il 95% delle determinazioni dirigenziali sottoposte al controllo, dato in sensibile crescita rispetto a quanto registrato nel corso del 2013, anno nel quale è stato necessario formulare apposita richiesta di copia agli uffici per l'86% delle DD oggetto di analisi.

Va sottolineato che il riscontro di eventuali inadempienze al riguardo, che comporta, con ogni evidenza, un aggravio dell'attività amministrativa in relazione all'inevitabile – e poco efficiente - acquisizione della necessaria documentazione in formato cartaceo, rappresenta oggetto di analisi statistica ed è trasmesso ai competenti organi come elemento di valutazione e di eventuale responsabilità dirigenziale di cui tener conto nell'ambito del ciclo di valutazione della *performance*.

### **1.8 Estrapolazione dei dati per la creazione del campione da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa (Database)**

Le determinazioni dirigenziali che costituiscono il campione da sottoporre al controllo vengono reperite dall'ufficio preposto all'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa attraverso l'interrogazione di due piattaforme informatiche già in uso presso l'Amministrazione:

- ✓ Sistemi, Applicazioni e Prodotti nell'elaborazione dati (SAP) – il sistema contabile integrato che gestisce i flussi finanziari dell'Amministrazione,
- ✓ Gestione Elettronica Documentale (GED) – la piattaforma tecnologica integrata che consente di espletare, in modalità digitale, tutte le fasi previste dall'iter procedurale di una Determinazione Dirigenziale e gestisce il processo di archiviazione documentale dell'Amministrazione.

La scelta operativa di utilizzare i sistemi informativi sopra menzionati consente di provvedere autonomamente all'individuazione degli atti senza determinare un ulteriore aggravio dell'attività amministrativa dei singoli uffici, conseguente alla ripetizione e duplicazione degli oneri adempimentali legati all'invio mensile della documentazione richiesta.

In tale ottica l'ufficio preposto provvede all'interrogazione del sistema SAP per l'individuazione, attraverso una procedura automatizzata, dei provvedimenti, che hanno ricevuto il visto di regolarità contabile, per i quali è previsto un impegno di spesa maggiore o uguale a € 200.000.

Con la medesima cadenza mensile si provvede ad interrogare il sistema GED per l'individuazione dei provvedimenti relativi a:

- impegni di spesa che non hanno ancora ricevuto il visto di regolarità contabile;

- determinazioni che non prevedono impegno di spesa (determinazioni senza rilevanza contabile).

I dati reperiti attraverso l'interrogazione dei due sistemi citati vengono inseriti in un unico contenitore informatico (denominato *database*) contenente le informazioni relative al numero della determinazione dirigenziale, alla struttura emittente, all'oggetto della determinazione dirigenziale e all'importo.

Tutte le determinazioni dirigenziali così individuate vengono poi visualizzate in dettaglio, utilizzando il sistema Gestione Elettronica Documentale (GED).

Le determinazioni dirigenziali, contenute nel campione da sottoporre a controllo, non reperibili mediante il ricorso al suddetto sistema informatico, vengono richieste ai competenti uffici, i quali devono provvedere ad inserirle prontamente sulla piattaforma informatica GED e trasmetterne copia al Segretariato – Direzione Generale, sempre in formato digitale, ai fini dello svolgimento dell'attività in esame. Ciò determina inevitabilmente un aggravio dell'attività amministrativa in relazione all'inevitabile e poco efficiente acquisizione della necessaria documentazione in formato cartaceo.

### **1.9 Criticità evidenziate nel processo di estrazione**

L'utilizzo di sistemi informatici per l'estrazione dei dati già in uso nell'Amministrazione, l'assenza di un software che consente l'aggregazione dei dati riepilogativi ottenuti in esito all'analisi degli atti e la non sempre puntuale pubblicazione delle determinazioni dirigenziali determinano le seguenti criticità nella creazione del campione da sottoporre al controllo che di seguito si declinano per punti:

- i. La duplicazione dei sistemi informatici e la necessità di progressive interrogazioni mensili degli stessi determinano un appesantimento delle procedure necessarie al reperimento dei provvedimenti da sottoporre al controllo;
- ii. L'alimentazione dei due sistemi informatici dipende in maniera sostanziale dal "*fattore umano*" (data entry); cattive abitudini, piccole negligenze, disattenzioni nell'inserimento dati possono contribuire alla presenza sui sistemi informatici di dati per i quali è necessaria una rettifica;
- iii. Le procedure di estrazione dei dati dal SAP sono basate sulla discriminante del valore soglia del provvedimento che, se maggiore dell'importo determinato, identifica i record da sottoporre all'azione di vigilanza. Tale elemento di selezione, sommando algebricamente tra loro tutti gli importi (positivi e negativi) legati al provvedimento in analisi, esclude dalla selezione tutti gli atti che prevedono contestualmente un impegno, anche sopra soglia, ed una contestuale riduzione di valore;

- iv. I due sistemi informativi utilizzati (SAP e GED) non presentano una perfetta integrazione: si verificano casi relativi a determinazioni dirigenziali, indentificate su SAP, che non presentano documentazione allegata in GED;
- v. Il principio di tempestività, richiesto per l'attività di controllo, impone tempi ragionevolmente ravvicinati tra l'adozione degli atti e la fase di controllo degli stessi, al fine di assicurare l'efficacia delle azioni correttive. Tale principio è per alcune determinazioni, nel caso di impegno di spesa, minacciato dalla presenza di tempi dilatati tra la protocollazione del documento, la data di acquisizione dello stesso presso la Ragioneria e l'apposizione del visto di regolarità contabile (nel solo anno 2014, in circa 170 casi, trascorrono più di 150 giornate tra la protocollazione del provvedimento e la sua acquisizione in Ragioneria);
- vi. Le registrazioni dei provvedimenti sul sistema di archiviazione documentale GED sono alimentate con codici identificativi della Struttura emittente non sempre corrispondenti a quelle degli uffici di effettiva redazione ed emissione degli atti; questa problematica, che si verifica in maniera preponderante per le Strutture territoriali ed alcuni Dipartimenti, determina, un ulteriore appesantimento nella fase di reperimento della documentazione da sottoporre al controllo;
- vii. Il sistema di archiviazione documentale GED non prevede la presenza di regole standardizzate nella compilazione dei campi; ciò lascia alla discrezionalità dell'operatore specifico la redazione più o meno esaustiva di alcuni campi che potrebbero rappresentare un fattore importante di pre-analisi dei provvedimenti. Ad esempio l'oggetto della determinazione è fondamentale per individuare gli atti da controllare, ma spesso non è sufficiente per individuare chiaramente il contenuto. Questo porta alla necessità di esaminare singolarmente gli atti dal contenuto incerto provocando un sovraccarico di lavoro e un allungamento dei tempi di verifica. Inoltre, non essendo prevista la compilazione di un campo specifico in cui annotare il valore economico del provvedimento, lo stesso è frequentemente mancante o inserito nell'oggetto e ciò determina una difficoltà nella fase di selezione degli atti e di del campione;
- viii. Mancanza sul sistema informatico GED di un criterio identificativo dei "clienti" destinatari della spesa. Tale elemento consentirebbe di accorpare tra loro i provvedimenti che, seppur singolarmente presentano importi economici "sotto soglia", visti complessivamente potrebbero rientrare nel campione da esaminare a cura dell'ufficio preposto alla fase di controllo;
- ix. Assenza sui sistemi informatici di criteri di classificazione degli atti che permettano di identificare con maggior chiarezza provvedimenti simili e classificare gli stessi in raggruppamenti omogenei, di comoda identificazione.

Al riguardo, sin dai primi mesi dell'anno 2015, l'ufficio preposto al controllo ha fornito ampio supporto alla Ragioneria Generale per l'elaborazione di un software destinato all'elaborazione delle determinazioni su formato digitale che consenta oltre al superamento il superamento di parte delle criticità sopra evidenziate anche:

- un'ampia diffusione d'uso all'interno degli uffici
- l'interoperabilità con il sistema di protocollazione e con il sistema contabile
- la piena tracciabilità, con valore probatorio a norma del Codice dell'Amministrazione Digitale, dei lavori istruttori della formazione del provvedimento
- l'esercizio del controllo, preventivo, di legittimità amministrativa e contabile
- la standardizzazione dei procedimenti con relativa normalizzazione degli stessi ed abbattimento dei tempi di lavorazione
- la lavorazione informatizzata delle determinazioni inerenti spese del Titolo II della Spesa (spesa per investimenti in conto capitale), ad oggi gestita in formato cartaceo
- la valorizzazione di informazioni a corredo del provvedimento che ne arricchiscano il corredo informativo a beneficio di valutazioni inerenti la programmazione e la gestione
- la possibilità di campionamento degli atti secondo logiche predefinite e funzionali all'esercizio del controllo successivo di legittimità.

## ***II. Capitolo -***

***Aree di osservazione***



## 2.1 Settori ed argomenti oggetto di interventi ed osservazioni

Come noto, lo svolgimento dell'attività di controllo ex art. 147 *bis* del T.U.E.L. è finalizzato, tra l'altro, anche alla verifica che l'attività amministrativa sia espletata nel rispetto della normativa in materia di procedimento amministrativo.

Nel corso del 2013, esaminando i provvedimenti - selezionati sulla base dei criteri previsti dall'art. 8 del "Regolamento del sistema dei controlli interni", approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 12 del 19 marzo 2013 – sono state constatate modalità redazionali molto spesso risultate carenti. Sovente è emersa, infatti, una sostanziale imprecisione ed incoerenza nella redazione degli atti tale da non consentire la corretta ricostruzione dell'iter logico argomentativo e dei presupposti normativi sottesi all'emanazione della determinazione dirigenziale (a titolo esemplificativo ma non esaustivo: riferimenti normativi errati o inesistenti, mancanza di dati, scarsa intellegibilità).

Le varie strutture, pertanto, sono state invitate a prestare maggiore cura nella redazione dei provvedimenti amministrativi e ad evidenziare nelle premesse degli atti, in maniera chiara, puntuale ed intellegibile, tutti gli elementi conoscitivi necessari per l'adozione della decisione, con precipuo riferimento alla rappresentazione dei fatti.

Al riguardo, nel 2014, invece, si è riscontrato un notevole miglioramento quale conseguenza sia degli indirizzi impartiti sia della collaborazione delle altre strutture capitoline coinvolte. Ciò a dimostrazione dell'efficacia dell'attività di controllo successivo che ha costituito, senza dubbio, un impulso per una maggiore sensibilizzazione nella redazione degli atti.

Pur tuttavia, nonostante le considerevoli evoluzioni, permangono ancora ampie problematiche sotto il profilo della corretta impostazione dell'impianto motivazionale rispetto al quale si continuano a determinare incertezze sulla corretta qualificazione giuridica delle fattispecie analizzate.

Come noto, la motivazione del provvedimento amministrativo deve contenere i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che sono alla base della decisione; costituisce, quindi, elemento di legittimità dell'atto, finalizzata a garantire l'immediata rilevabilità delle ragioni sottese all'operato dell'amministrazione.

Si può considerare motivato in maniera esaustiva un provvedimento in cui è possibile ricostruire l'iter sulla base del quale l'Amministrazione si è determinata ad adottarlo.

Altra questione emersa è stata quella relativa alla trasparenza, nello specifico agli obblighi di pubblicazione degli atti amministrativi.

Si fa riferimento, in primo luogo, all'obbligo di pubblicazione degli atti sulla piattaforma GED. Nello svolgimento della funzione di controllo si è riscontrata, talvolta, la mancata pubblicazione degli atti su tale piattaforma con conseguente richiesta di adempimento di tale obbligo alle strutture interessate e con ripercussioni sulla tempestività dell'esame dei provvedimenti.

In secondo luogo, si fa riferimento agli obblighi di pubblicazione introdotti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*).

In particolare, sono state evidenziate e segnalate irregolarità in merito agli obblighi di pubblicazione di cui all’art. 26<sup>3</sup> concernenti la corretta pubblicazione degli atti che dispongono erogazione di contributi, sovvenzioni e vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati: talvolta non si è dato atto della pubblicazione, a norma del cd. decreto “trasparenza”, del contributo concesso; a volte, da sommarie ricognizioni operate sulla sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale, non risultava che i dati contenuti nelle determinazioni fossero stati pubblicati nei modi e nelle forme previste dalla normativa di cui trattasi.

Orbene, anche per quanto concerne gli obblighi di pubblicazione si sono registrati, a partire dal momento dell’avvio dell’attività di controllo successivo, notevoli progressi non solo per quanto riguarda la pubblicazione degli atti ex d.lgs. 33/2013 ma soprattutto per quanto riguarda la pubblicazione sulla piattaforma GED dei provvedimenti e dei rispettivi allegati. Nello specifico, nel 2013 risultavano non allegate 161 determinazioni dirigenziali sulle 1125 analizzate (pari al 14% del totale). I dati dimostrano chiaramente come nel 2014 sia ampiamente diminuito il numero di determinazioni dirigenziali non allegate: 73 su 1539 esaminate (pari al 5% del totale).

I rilievi effettuati nel corso dell’attività di controllo hanno riguardato tutte le strutture capitoline e diverse aree tematiche, in conformità con quanto delineato dal protocollo operativo dei controlli interni che ha determinato le tecniche di campionamento.

Data l’ampia eterogeneità delle materie prese in considerazione non risulta possibile trattarle tutte – ancorché in maniera sintetica - nell’ambito della relazione.

Si è scelto, pertanto, di riportare in questa sede una casistica suddivisa per settori ed argomenti che sono stati maggiormente oggetto di interventi ed osservazioni.

In particolare verranno di seguito vagliati i seguenti temi:

---

3 Art. 26 decreto legislativo 33/2013: “1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell’articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati. 2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro. 3. La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell’anno solare al medesimo beneficiario; la sua eventuale omissione o incompletezza è rilevata d’ufficio dagli organi dirigenziali, sotto la propria responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l’indebita concessione o attribuzione del beneficio economico. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d’ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell’amministrazione, ai sensi dell’articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. 4. È esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.”

- Affidamento attività istituzionali – strumentali;
- Concessioni gratuite;
- Proroghe di affidamento di servizi – affidamenti nel settore dei servizi sociali;
- I servizi alla persona nelle Strutture Territoriali;
- Appalti: genericità bandi di gara; perizie di variante; servizi di recapito; irregolarità nelle procedure di scelta del contraente; la divisione dell'appalto in lotti; i controlli sul possesso dei requisiti degli aggiudicatari degli appalti;
- Incarichi esterni;
- Locazioni passive;
- I rimborsi agli amministratori.

La finalità di tale approfondimento va rinvenuta non soltanto nella necessità di inquadrare giuridicamente le varie fattispecie e le problematiche connesse ma anche nell'obiettivo ultimo di fornire alle varie strutture degli indirizzi utili nella redazione di futuri ed analoghi provvedimenti al fine scongiurare la probabilità che possano ripetersi le irregolarità finora riscontrate.

Resta, infine, da evidenziare come le criticità rilevate non sono sempre e soltanto ascrivibili alle strutture amministrative. Infatti, è stato constatato che la regolamentazione capitolina - in alcuni casi superata dalla copiosa normativa nazionale, in continua evoluzione, e, talvolta, emanata in epoca addirittura antecedente all'approvazione del T.U.E.L. – alle volte è causa di non uniformi modalità redazionali degli atti.

### **2.1.1 Affidamento attività istituzionali – strumentali**

All'esito della verifica svolta, ex art. 147 bis, del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267<sup>4</sup> e ss.mm.ii., si è rilevato, sia in riferimento ad atti prodotti dalle strutture territoriali che dipartimentali, il ricorso all'affidamento esterno di servizi / attività che, in base alla normativa vigente, devono essere espletati all'interno dell'amministrazione.

Nella casistica si annovera l'affidamento di servizi finalizzati alla c.d. "comunicazione istituzionale" che, a norma della Legge 7 giugno 2000, n. 150<sup>5</sup>, è da considerare un'attività organica nelle pubbliche amministrazioni. Pertanto, l'attività finalizzata, tra l'altro, ad agevolare i servizi offerti ai cittadini deve essere svolta con le dotazioni organiche esistenti ed, in particolare, dall'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, attualmente presente in tutte le strutture territoriali e in alcuni Dipartimenti di Roma Capitale.

Tra i rilievi rappresentati ai Responsabili dei Servizi, nel caso di affidamento esterno di attività riconducibili alla c.d. "comunicazione istituzionale", si evidenzia, in particolare, quello correlato alla possibile violazione dei principi di efficienza ed economicità dell'azione

---

<sup>4</sup> Recante "Testo Unico Enti Locali"

<sup>5</sup> Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni

amministrativa atteso che la materia è ascritta alla competenza istituzionale di un'apposita struttura (il Dipartimento Comunicazione) incardinata nella Macrostruttura Capitolina.

Nell'ambito degli affidamenti aventi ad oggetto attività istituzionali/strumentali, particolare approfondimento è stato riservato ad alcuni appalti di servizi ai quali si collega il sistema di convenzionamento previsto dall'art. 5 della Legge 8 novembre 1991, n. 381.<sup>6</sup>

L'art. 5, comma 1<sup>7</sup>, della Legge 8 novembre 1991, n. 381, consente agli enti pubblici di stipulare convenzioni con le Cooperative Sociali di tipo B, in deroga alle procedure di cui al D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163<sup>8</sup> e ss.mm.ii., purché si tratti di affidamenti per la fornitura di beni e servizi (diversi da quelli socio – sanitari) di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria. Il tratto specializzante che caratterizza gli affidamenti effettuati ex art. 5 della Legge citata, si identifica nella particolare finalità di carattere sociale, consistente nel “reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati”<sup>9</sup>, finalità che, limitatamente alle procedure di affidamento, consente una deroga alle disposizioni previste dal D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii.

Dall'analisi delle Determinazioni Dirigenziali di affidamento di servizi con applicazione dell'art. 5 della Legge n. 381/1991, sono emerse diverse problematiche, oltre a quelle strettamente connesse all'ambito di operatività della specifica normativa sulle cooperative sociali.

E' stata riscontrata un'eccessiva genericità nella redazione dei provvedimenti (con inevitabile ripercussione sulla adeguatezza dell'impianto motivazionale), in particolare sulla descrizione dei servizi che si è inteso affidare a terzi, consistenti, nella specie, in attività di assistenza e/o supporto agli uffici dipartimentali.

A tal proposito, non potendo considerarsi sufficiente il mero riferimento contenuto negli atti in questione ad un intervento di “assistenza tecnica al supporto delle attività di accoglienza e informazione dei servizi erogati dal Dipartimento (...)” e, al fine di poter consentire la verifica della regolarità degli affidamenti, i Responsabili dei Servizi sono stati invitati a fornire chiarimenti.

---

<sup>6</sup> Recante: “Disciplina delle cooperative sociali”

<sup>7</sup> Dispone che “Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lett. b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'art. 4, comma 1. Le convenzioni di cui al presente comma sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza.

<sup>8</sup> Recante “Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”

<sup>9</sup> L'art. 4, comma 1, della Legge 8 novembre 1991, n. 381, considera “persone svantaggiate” gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'art. 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni.

Dall'esame della documentazione pervenuta a seguito della richiesta di chiarimento (ossia i progetti relativi agli affidamenti presentati dalle Cooperative Sociali) è stato, talvolta, riscontrato come i servizi concretamente affidati a terzi, come anticipato con applicazione del sistema di convenzionamento ex art. 5 della Legge n., 381/1991, sostanziano lo svolgimento di attività amministrativa e di servizi in favore dei cittadini/utenti, attività rientranti fra i compiti dell'Ente il cui svolgimento non presuppone, peraltro, conoscenze specialistiche che eccedono le normali capacità del personale dipendente (si tratta di attività di accoglienza, di orientamento ai servizi offerti, inserimento dati ecc.).

Pertanto, un altro aspetto critico evidenziato nei provvedimenti esaminati, è quello attinente alla possibile violazione del principio c.d. "di autosufficienza", più volte declinato dalla Magistratura contabile, secondo cui la P.A. deve provvedere ai suoi compiti con la propria organizzazione e il proprio personale.

E' fondamentale sottolineare che, dall'analisi delle Determinazioni Dirigenziali di tutti i casi della specie esaminati, non emerge quella particolare finalità del reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati che, in applicazione della richiamata disciplina prevista dall'art. 5 della Legge 8 Novembre 1991, n. 381, giustifica il sistema in parte derogatorio alle regole del D. Lgs. n. 163/2006.

A tal proposito si rappresenta che nell'esecuzione dei servizi oggetto degli affidamenti sono stati impiegati lavoratori che non sembrerebbero rientrare nei soggetti indicati dall'art. 4 della L. n., 381/1991. Trattasi, infatti, di operatori che risultano aver svolto, già da diverso tempo, (in alcuni casi fin dal 2001) esperienze lavorative presso il Dipartimento interessato.

### **2.1.2 Affidamento Concessioni gratuite**

Tra gli atti soggetti a controllo, ex art. 147 bis, si segnalano, in particolare, alcune determinazioni dirigenziali autorizzative di concessioni a titolo gratuito, aventi ad oggetto beni del patrimonio immobiliare di Roma Capitale.

In argomento i rilievi formulati attengono alla possibile violazione del c.d. "principio di redditività" che orienta la gestione del patrimonio immobiliare. In virtù di tale principio, (indipendentemente dallo strumento giuridico utilizzato), deve essere assicurata una gestione economica del bene pubblico in modo da aumentarne la produttività in termini di entrate finanziarie. E' stato precisato che tale principio può essere mitigato, o escluso, nel caso in cui venga perseguito un interesse pubblico equivalente a quello conseguibile mediante lo sfruttamento economico del bene.

A tal proposito è apparso utile ricordare che l'ordinamento giuridico<sup>10</sup> prevede ipotesi in cui, in ragione delle particolari caratteristiche che rivestono alcuni soggetti, è possibile concedere

---

<sup>10</sup> La Legge 7 dicembre 2000 n., 383 ("Disciplina delle associazioni di promozione sociale") all'art. 32, comma 1, prevede: "lo Stato, le regioni, le province e i comuni possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati

loro, in comodato, beni immobili di proprietà dell'Ente locale. Anche Roma Capitale, già da tempo risalente, ha adottato specifiche disposizioni volte a favorire l'utilizzo del patrimonio immobiliare per consentire iniziative che arricchiscono il tessuto sociale<sup>11</sup>, tuttavia, si tratta di disposizioni che, similmente a quanto previsto dal legislatore nazionale, risultano applicabili solo in favore di soggetti che non perseguono scopo di lucro nello svolgimento della loro attività.

In un caso<sup>12</sup> è stata rappresentata la violazione dell'art. 68 del Regolamento del Decentramento Amministrativo<sup>13</sup>.

Altra vicenda oggetto di particolare attenzione ha riguardato l'affidamento di un'area verde, di particolare pregio storico, in favore di un'associazione socio-culturale affinché quest'ultima, in luogo del pagamento del canone, provvedesse alla manutenzione e al servizio di guardiania dell'area stessa.

A tal riguardo, le osservazioni inviate a seguito del controllo, hanno evidenziato l'inapplicabilità delle disposizioni contenute nel c.d. "Regolamento COSAP"<sup>14</sup> e dell'art. 63, comma 2, del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 466<sup>15</sup>, richiamate negli atti esaminati.

Ulteriore profilo oggetto di rilievo è collegato alla asserita "gratuità" dell'affidamento; in argomento è stato evidenziato che lo svolgimento dei lavori di manutenzione e del servizio di guardiania non potevano considerarsi a titolo gratuito poiché la convenzione prevedeva la facoltà, per l'affidatario, dell'utilizzo e sfruttamento dell'area pubblica (come anticipato, di notevole pregio storico). Nel senso appena descritto sono state segnalate le indicazioni fornite dalla giurisprudenza contabile<sup>16</sup>, secondo le quali, qualora l'affidamento preveda un chiaro vantaggio economico si debbono osservare i principi di cui all'art. 12 della Legge n., 241 del 1990<sup>17</sup>, predeterminando casi, condizioni e modalità per la concessione di simili utilità ed il confronto concorrenziale tra aspiranti.

---

*per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale e alle organizzazioni di volontariato previste dalla legge 11 agosto 1991, n. 266, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali"*

<sup>11</sup> Si tratta del "Regolamento per la razionalizzazione e l'assegnazione ad uso sociale, ivi compreso quello sanitario, politico, ad eccezione dei partiti e loro articolazioni politiche organizzative di cui alla Legge n., 197/75, culturale assistenziale, sindacale, ricreativo – sportivo e di tutela ambientale, di spazi e strutture di proprietà comunale ascritti al patrimonio disponibile ed indisponibile", approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale del 2 febbraio 1995, n., 26 e successivamente modificato con Deliberazione del Consiglio Comunale del 3 ottobre 1996, n., 202.

<sup>12</sup> Trattasi di una determinazione dirigenziale con la quale è stata concessa a titolo gratuito, ad un soggetto privato gestore di supermercati, un'area di proprietà comunale affinché il terzo la adibesse a parcheggio pubblico quantificato in circa 2300 mq.

<sup>13</sup> Approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 10, dell'8 febbraio 1991 (e successivamente modificato, da ultimo con Deliberazione del Consiglio Comunale n., 201 dell'11 dicembre 2006. L'art. 68, comma 4, prescrive: "nel caso di disponibilità di un immobile, il Consiglio Circostrizionale procede, mediante apposito avviso pubblico, all'indizione di una gara, con assegnazione al miglior offerente, per la scelta del concessionario o del locatario".

<sup>14</sup> Si tratta del "Regolamento in materia di occupazione di suolo pubblico (OSP) e del canone (COSAP) approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale del 30 luglio 2010 n., 75, modificato con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 39 del 23 luglio 2014.

<sup>15</sup> Il Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, rubricato, "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e Istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali", prevede, con l'art. 63, la possibilità che i Comuni, con proprio regolamento, possano escludere l'applicazione nel proprio territorio della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. In particolare, ai sensi del comma 2, lett. e) del citato art. 63, "il regolamento è informato ai seguenti criteri: (...) e) previsione di speciali agevolazioni per occupazioni ritenute di particolare interesse pubblico e, in particolare, per quelle aventi finalità politiche ed istituzionali".

<sup>16</sup> cfr., Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, n., 36 del 12 febbraio 2014

<sup>17</sup> La Legge 7 agosto 1990, n., 241 è rubricata "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". L'articolo 12 della citata legge dispone: "la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili



Simili argomentazioni sono state compiute in un altro caso, concernente l'affidamento a titolo gratuito in favore di un'associazione culturale di aree golenali in riva del Fiume Tevere. Nella specie, è stato riconosciuto all'associazione affidataria, come sinallagma dei servizi di custodia, pulizia, gestione e manutenzione ordinaria dell'area, la possibilità di organizzare, sulla medesima area, serate a tema ed eventi con l'esenzione da qualunque canone compreso il pagamento delle tariffe previste per l'occupazione di suolo pubblico.

### **2.1.3 Proroghe di affidamento di servizi**

#### Introduzione

Sono state oggetto di rilievo un gran numero di determinazioni adottate dalle diverse strutture competenti per materia, che dispongono l'affidamento diretto di servizi di varia natura (servizi alla persona, servizi di pulizia e guardiania, servizi di affissione e pubblicità, servizi di ristorazione ecc.), in favore degli stessi organismi aggiudicatari.

Nell'ambito dei rilievi sollevati è stato evidenziato il principio, vigente nel nostro ordinamento, in forza del quale, salvo espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara in ossequio al principio delle concorrenzialità e trasparenza negli affidamenti dei contratti pubblici.

In particolare, sono state rilevate profonde lacune motivazionali nell'esposizioni delle ragioni logico-giuridiche idonee a legittimare l'agire procedimentale ed è stata pertanto evidenziata, anche a mezzo di diverse circolari, la rilevanza della motivazione del provvedimento amministrativo, quale elemento sostanziale di legittimità dell'atto ai sensi della L. 241/1990 ss.mm.ii..

Si è sottolineato al contempo, come il ricorso a proroghe di contratti in corso o a rinnovi di contratti scaduti, rientrando nella fattispecie giuridica della procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando di gara, rivesta carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo delle Amministrazioni pubbliche di individuare il contraente attraverso l'ordinario confronto concorrenziale; pertanto si è rappresentata l'opportunità che gli specifici presupposti, individuati dalla legge, venissero puntualmente declinati dalla stessa Amministrazione nel provvedimento adottato, a sostegno dell'impianto motivazionale del medesimo.

Le irregolarità sono state riscontrate prevalentemente nelle procedure di affidamento dei servizi alla persona (assistenza alloggiativa e mensa sociale, trasporto dei disabili) nonché dei servizi accessori (guardiania e pulizia) erogati presso edifici condotti in locazione dall'amministrazione capitolina per finalità istituzionali, del servizio di affissione e pubblicità

---

*finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1".*

---

su impianti delle Pubbliche Affissioni, del servizio di ristorazione presso strutture per anziani gestite dall'Amministrazione Capitolina.

#### Affidamenti nel settore dei servizi sociali

Dal rituale esame dei singoli provvedimenti, adottati prevalentemente dal Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute, sono emerse gravi irregolarità in ordine alle procedure di affidamento adottate; infatti la "prosecuzione", il "prolungamento tecnico", ossia la "proroga" della gestione del servizio in favore del medesimo soggetto aggiudicatario, che rappresenta, ai sensi della normativa vigente, una modalità derogatoria di affidamento consentita solo in presenza di determinati presupposti e condizioni, ha perso questa connotazione per diventare, al contrario, una modalità procedimentale ordinaria costantemente adottata al fine di garantire *la non interruzione del servizio reso senza soluzioni di continuità*.

Anche a mezzo di specifiche circolari, trasmesse agli uffici interessati, è stato più volte ribadito che il summenzionato principio della concorrenzialità nella scelta del soggetto aggiudicatario, deve considerarsi applicabile anche a quei settori, quali i "servizi sociali", per i quali, sebbene siano sottratti in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del D.Lgs. 163/2006, l'aggiudicazione deve, comunque, avvenire nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 27 dello stesso Codice dei Contratti, alla luce dei principi di *"...economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità... e l'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto..."*<sup>18</sup>

In merito, sono stati rilevati, come dati comuni ai provvedimenti esaminati, la assoluta carenza di una ricostruzione puntuale dell'iter logico-giuridico che avrebbe legittimato il ricorso all'istituto della proroga, oltre alla mancanza di indicazioni in ordine a precedenti atti amministrativi (come a mero titolo esemplificativo, la determinazione di indizione dell'Avviso Pubblico e di approvazione della graduatoria con individuazione del soggetto aggiudicatario). È stata evidenziata quindi, la fondamentale importanza di tali elementi al fine di consentire la valutazione della legittimità dell'atto nonché le ragioni sottese all'operato dell'Ufficio in ordine alla scelta di far proseguire l'erogazione del servizio al soggetto originariamente affidatario, in alternativa all'adozione della rituale procedura concorsuale.

Generalmente, la motivazione di provvedimenti esaminati reca il riferimento alla mera

---

<sup>18</sup> I servizi sociali individuati nell'Allegato II B del Codice dei contratti, alla categoria 25, sono soggetti ad una parziale applicazione delle norme del codice stesso, in particolare, ai sensi dell'art. 20, l'aggiudicazione di tali servizi è disciplinata esclusivamente:

1. dall'articolo 68 (specifiche tecniche);
2. dall'articolo 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento);
3. dall'articolo 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati nei settori speciali).

Tuttavia, l'aggiudicazione degli appalti di servizi sociali, a prescindere dal valore economico, deve avvenire nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 27 del Codice. L'art. 27, comma 2° – facendo esplicito rinvio ai commi 2°, 3° e 4° dell'art. 2 – effettua un importante richiamo a taluni dei principi previsti in via generale per tutti i contratti pubblici, così da sancirne la piena validità anche per i contratti esclusi.



“necessità di provvedere alla continuità del servizio” o alla “impossibilità di interrompere il servizio” e che “occorre continuare a dare assistenza...” senza indicare elementi ulteriori volti ad integrare i presupposti legittimanti il ricorso all’istituto *de quo*.

A sostegno del proprio *modus operandi*, il Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute rappresentava, quale fattore ostativo all’indizione di procedure ordinarie di evidenza pubblica, le difficoltà di bilancio, date principalmente dal mancato stanziamento dei fondi necessari alla copertura degli interventi assistenziali previsti.

È stato quindi rilevato, a questo proposito, come tali denunciate criticità, lungi dal configurare causa autonoma di giustificazione della scelta della P.A. di ricorrere a procedure di affidamento diretto di un servizio, legittimate, queste ultime, dalla sussistenza di ragioni oggettive di emergenza, non avrebbero potuto *sic et simpliciter* precludere l’osservanza dei principi comunitari di trasparenza, concorrenza e rotazione, posti a garanzia della *par condicio* degli operatori economici nonché dell’interesse dell’Amministrazione a pervenire a condizioni economiche più vantaggiose.

La quasi totalità dei provvedimenti esaminati, presentava altresì contraddizioni sostanziali in relazione al rapporto tra la natura obbligatoria delle spese per servizi sociali e la deroga legislativa al regime del frazionamento in dodicesimi, prevista all’art. 163 del TUEL nei casi di mancata approvazione del bilancio di previsione.<sup>19</sup>

Infatti la natura obbligatoria testualmente attribuita alle spese previste per i servizi alla persona, legittima, per espressa previsione legislativa, di derogare al regime del frazionamento in dodicesimi previsto nelle ipotesi di esercizio provvisorio del bilancio nei casi di mancata approvazione, e di procedere all’impegno complessivo della spesa prevista, consentendo, pertanto, l’indizione delle rituali procedure concorsuali dirette all’aggiudicazione del servizio per periodi non limitati alla singola mensilità.

Meritano altresì particolare menzione gli atti adottati dal Dipartimento Politiche abitative, che dispongono l’affidamento dei servizi di assistenza alloggiativa prestati in favore dei soggetti in condizioni di disagio abitativo presso centri di accoglienza *ad hoc*.

Tra tali provvedimenti, è stata considerata illegittima, la reiterata proroga dei servizi di natura complementare o accessoria rispetto all’attività strettamente connessa all’assistenza delle persona alloggiate nei summenzionati centri di accoglienza (nella fattispecie, servizi di portierato e pulizia dei centri di assistenza alloggiativa temporanea, cd. CAAT).

---

<sup>19</sup> Art. 163 del TUEL - Esercizio provvisorio e gestione provvisoria - 5. Nel corso dell’esercizio provvisorio, gli enti possono impegnare mensilmente, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti, per ciascun programma, le spese di cui al comma 3, per importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti del secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato l’anno precedente, ridotti delle somme già impegnate negli esercizi precedenti e dell’importo accantonato al fondo pluriennale vincolato, con l’esclusione delle spese:

a) tassativamente regolate dalla legge;  
b) non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi;  
c) a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti.

---

È stato evidenziato, sul punto, come una eventuale interruzione dell'erogazione di tali servizi, dovuta in ragione del tempo strettamente necessario per la definizione della relativa procedura di gara, non produca, *ex se*, potenziali pregiudizi ai nuclei familiari ospitati nelle strutture *de quibus*, proprio in relazione alla natura delle prestazioni rese, diversi dai veri e propri "servizi alla persona" o "servizi sociali".

Infatti, per i servizi complementari o accessori di cui si tratta, trovano integrale applicazione le norme di cui al D.Lgs. 163/2006, motivo per il quale la procedura di affidamento diretto seguita dai competenti uffici di questa Amministrazione, in quanto esula da qualsiasi confronto concorrenziale con altri soggetti interessati, è stata valutata non giustificabile.

#### **2.1.4 I Servizi alla persona nelle strutture territoriali**

##### Quadro normativo di riferimento

La disciplina di riferimento e le indicazioni operative previste per Roma Capitale in materia dei Servizi alla Persona, in coerenza con la legge 328/2000 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" e con il DPCM 30 marzo 2001 "*Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328*", è contenuta principalmente nella deliberazione di Consiglio Comunale n.90/2005 "*Regolamento Comunale per l'accreditamento di organismi operanti nei servizi alla persona*" e nella deliberazione di Giunta Capitolina n. 355/2012 "*Approvazione progetto di riorganizzazione dei servizi di assistenza domiciliare per persone anziane, disabili e minori. Revoca deliberazioni Giunta Comunale n. 479/2006 e Giunta Comunale n. 730/2006*".

Dalla lettura sistematica delle disposizioni legislative/regolamentari, di cui alle citate fonti, emergono alcuni punti fermi in relazione alla modalità di scelta degli operatori che materialmente erogano i Servizi alla Persona.

In particolare, gli stessi debbono essere, in presenza di determinati requisiti, previamente iscritti nel Registro Unico Comunale (RUC) e nel Registro Unico Municipale, senza che tale accreditamento dia diritto a futuri affidamenti, e sono identificati, per la gestione dei servizi, non seguendo un ordine di graduatoria, ma secondo diversi criteri che tengono conto delle proposte progettuali formulate dagli operatori medesimi, della valutazione del merito e delle professionalità, della vantaggiosità dell'offerta, e, soprattutto, dei diritti degli utenti, che, come noto, godono della prerogativa di poter scegliere tra i soggetti accreditati e di poter proseguire con i medesimi operatori originariamente individuati (c.d. "diritto di continuità").

##### Rilievi

Dall'espletamento dell'attività di controllo, sono emerse alcune carenze e difformità redazionali. Pur non essendosi, infatti, riscontrati evidenti motivi di illegittimità, si è rilevato come il momento della scelta tra operatori accreditati e operatori affidatari non sia spesso

adeguatamente motivato, poiché i criteri vengono o presupposti in via incidentale (“*considerate le scelte degli utenti...*”) o omessi, con il risultato di non chiarire le modalità del passaggio tra strutture accreditate e successivo affidamento a strutture selezionate, a svantaggio dell’adeguata motivazione e della necessaria trasparenza dell’atto amministrativo.

Si è rilevato, in particolare, con una certa frequenza, che a fronte dell’indicazione di un determinato numero di operatori accreditati, il successivo affidamento è stato effettuato nei confronti di una selezione ristretta degli stessi, senza che le ragioni della scelta siano evidenti ed esplicitate.

E’ stato evidenziato come tale circostanza sia a discapito di un’adeguata motivazione delle determinazioni, che risultano carenti dei presupposti di fatto e di diritto a sostegno della decisione dell’Amministrazione.

Al riguardo, si è sottolineata la natura di requisito essenziale di legittimità della motivazione dell’atto come disposto dall’art. 3 della legge 241/1990, raccomandando di descrivere con chiarezza le diverse fasi dell’iter amministrativo diretto all’individuazione ed alla scelta di alcuni operatori invece che altri, pur accreditati.

Infine, si è richiamata l’attenzione sulle proroghe dei servizi in essere, invitando a motivare adeguatamente le ragioni delle stesse, evitando riferimenti generici, in considerazione del carattere di eccezionalità della proroga quale percorso alternativo alle ordinarie procedure concorsuali solo in presenza di specifici requisiti normativi ed oggettivi, presupposti di fatto che devono essere declinati nelle premesse del provvedimento.

## **2.1.5 Appalti**

- **Genericità bandi di gara**

Il controllo successivo di regolarità amministrativa ha riguardato alcune determinazioni dirigenziali, nella quasi totalità emanate dal Dipartimento Promozione Servizi Sociali, con le quali sono state indette delle gare a procedura aperta finalizzate all’individuazione dei contraenti cui affidare lo svolgimento di servizi, ed, in alcuni casi, anche l’esecuzione di lavori.

L’attività di analisi evidenzia, come elemento di criticità comune a tutte le tipologie di determinazioni dirigenziali e dei relativi bandi di gara esaminati, l’eccessiva genericità dell’oggetto dell’appalto; in tal senso si segnala che, a fronte di un’ampia indicazione degli obiettivi che la stazione appaltante intende conseguire (rientranti nel mandato istituzionale) non coincide una compiuta descrizione delle prestazioni che il contraente dovrà eseguire. In aggiunta, è opportuno sottolineare che, nei casi esaminati, i documenti di gara si esauriscono nel solo Avviso Pubblico non essendo stato previsto un capitolato prestazionale.

In argomento, diversi sono stati i rilievi rappresentati ai Responsabili dei servizi, tra i quali quelli sulle conseguenze della indeterminatezza dell'oggetto dell'appalto, sia per gli operatori economici (impossibilitati a predisporre un'offerta adeguatamente ponderata e non collocati su un piano di effettiva concorrenza), sia per la formulazione dei criteri di valutazione delle offerte. In quest'ultimo caso è stato constatato che, a causa della dell'eccessiva genericità della descrizione del servizio contenuta nei documenti di gara<sup>20</sup> sono stati formulati identici criteri di valutazione valevoli, tuttavia, per selezionare offerte di servizi diversi tra loro e, in ogni caso, i criteri di cui trattasi, non sono stati elaborati con sufficiente precisione lasciando ampio margine di discrezionalità alla commissione giudicatrice.

Pur tenendo conto del fatto che in alcuni settori, come quelli finalizzati all'erogazione dei servizi sociali<sup>21</sup>, occorre garantire la piena espressione della progettualità degli operatori economici operanti nel terzo settore, è apparso utile ricordare che la riconduzione di un appalto nell'alveo applicativo dell'art. 2022 del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 263 e ss.mm.ii., non può mai comportare la sottrazione di un affidamento all'inquadramento formale e sostanziale dell'appalto pubblico o alle regole generali di ordine civilistico.<sup>23</sup>

Anche il profilo relativo alla adeguata pubblicità da garantire agli atti di gara è stato oggetto di segnalazione. In tal senso è stato osservato che allor quando il valore dell'appalto (pur soggetto alla disciplina prevista per i servizi rientranti nell'allegato II B del D. Lgs. n., 163/2006 e ss.mm.ii.) è superiore alla soglie di rilevanza comunitaria è opportuna una pubblicazione degli atti di gara non limitata all'albo pretorio dell'Ente o al sito istituzionale della struttura interessata.

Nella casistica in argomento sono state esaminate alcune determinazioni dirigenziali di indizione gara, a procedura aperta, per la realizzazione di lavori.

Sul contenuto di tali bandi si è registrato un profondo scostamento dal quadro normativo predisposto, sia a livello nazionale che comunitario, in tema di lavori pubblici. In particolare, risultano omesse informazioni essenziali quali, tra l'altro, la natura e l'entità dei lavori da effettuare, i termini di esecuzione, i requisiti generali e speciali di partecipazione alla gara.

L'esame della documentazione ha altresì comportato, come conseguenza della forte imprecisione nella redazione degli atti di gara ( e al di là del nomen iuris nella specie utilizzato) delle incertezze sulla disciplina in concreto applicabile. Le perplessità derivano dal fatto che, unitamente all'affidamento di lavori di bonifica (rimozione e smaltimento di unità

---

<sup>20</sup> A titolo esemplificativo si consideri la seguente descrizione: *"interventi/attività volti a sostenere nella quotidianità il cittadino anziano favorendone il benessere psicofisico e psichico migliorandone la qualità della vita (...)"*

<sup>21</sup> Si tratta di servizi compresi nella categoria 25 dell'Allegato II B del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e ss.mm.ii., per la disciplina, v. nota successiva.

<sup>22</sup> La norma limita la disciplina degli appalti di servizi di cui all'Allegato II B del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e ss.mm.ii., alla sola applicazione di alcune norme del Codice degli Appalti Pubblici, disponendo: *"l'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B è disciplinata esclusivamente dall'articolo 68 (specifiche tecniche), dall'art. 65 (avvisi sui risultati della procedura di affidamento), dall'articolo 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati). Gli appalti di servizi elencati nell'allegato II A sono soggetti alle disposizioni del presente codice."*

<sup>23</sup> L' art. 1325 c.c. prevede che i requisiti del contratto sono: l'accordo delle parti, la causa, l'oggetto, la forma quando risulta che è prescritta dalla legge sotto pena di nullità. Ai sensi dell'art. 1346 c.c. l'oggetto del contratto deve essere possibile, lecito, determinato o determinabile.

abitative e roulotte, manutenzione impianti antincendio, messa in sicurezza impianti idrici ed elettrici) i bandi in argomento contemplavano anche l'affidamento di servizi finalizzati al coinvolgimento lavorativo degli ospiti dei villaggi o di interventi di "formazione – lavoro" in favore degli stessi.

Il fenomeno della genericità nella formulazione dei bandi di gara, in gran parte emanati dal Dipartimento Politiche Sociali, evidenzia un'inadeguata programmazione dei fabbisogni e della progettazione dei servizi (o dei lavori) alle quali consegue un'anomala inversione dei ruoli atteso che, come riscontrato, viene rimessa alla discrezionalità degli organismi partecipanti l'esatta specificazione della prestazione oggetto dell'appalto (e, spesso, dei termini di esecuzione) laddove, come noto, ciò costituisce specifico compito della stazione appaltante.

Come anticipato, a fronte delle criticità emerse, i responsabili dei servizi sono stati invitati a fornire chiarimenti oppure ad adottare le misure ritenute più opportune per superare le problematiche rilevate. In argomento, si segnala che il Direttore del Dipartimento Sport e Qualità della Vita<sup>24</sup> ha ritenuto di procedere al ritiro di due avvisi pubblici, concernenti iniziative rivolte a disabili e bambini, onde provvedere alla riformulazione dei documenti di gara.

- **Perizie di variante**

L'art. 132<sup>25</sup> del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e ss.mm.ii., elenca, con indicazione da considerarsi tassativa, una serie di casi in cui è possibile realizzare delle varianti al progetto che si rendano necessarie durante l'esecuzione dei lavori pubblici.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 20726, in particolare l'art. 161, comma 7,<sup>27</sup> demanda al responsabile del procedimento l'accertamento delle condizioni e dei presupposti che, secondo l'art. 132 citato, consentono di disporre le varianti in corso d'opera. Dall'analisi delle Determinazioni Dirigenziali con le quali sono state autorizzate varianti in corso d'opera emerge, come tipologia maggiormente ricorrente, quella prevista dal primo

<sup>24</sup> Nota RC 6531 dell'11 marzo 2015

<sup>25</sup> L'articolo 132, primo comma, dispone: "Le varianti in corso d'opera possono essere ammesse, sentito il progettista e il direttore dei lavori, esclusivamente qualora ricorra uno dei seguenti motivi: a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari; b) per cause imprevedute e imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale; c) per la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti impreveduti o non prevedibili nella fase progettuale; d) nei casi previsti dall'art. 1664, comma 2, del codice civile; e) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione; in tal caso il responsabile del procedimento ne dà immediata comunicazione all'Osservatorio e al progettista; e - bis) nei casi di bonifica e/o messa in sicurezza di siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

<sup>26</sup> Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

<sup>27</sup> Dispone: "L'accertamento delle cause, delle condizioni e dei presupposti che a norma dell'art. 132, comma 1, del codice consentono di disporre varianti in corso d'opera è demandato al responsabile del procedimento, che vi provvede con apposita relazione a seguito di approfondita istruttoria e di motivato esame dei fatti"

comma, lettera b) della norma di riferimento, ossia quella connessa all'insorgenza di "cause impreviste e imprevedibili"<sup>28</sup>.

Le criticità evidenziate attengono all'impianto motivazionale che, nel caso di specie, si traduce nella omessa e/o insufficiente descrizione delle circostanze di fatto, non suscettibili di previsione da parte della stazione appaltante, che, riscontrate nel corso dell'esecuzione dei lavori impediscono l'attuazione del progetto originario.

A tal proposito, è stata riscontrata la descrizione di situazioni per le quali, difficilmente, è possibile rilevare il carattere della imprevedibilità declinato dalla norma. Ciò ha comportato, in tutti i casi esaminati, la richiesta di chiarimenti sulla sussistenza dei presupposti giustificativi della variazione nonché, dopo l'entrata in vigore del Decreto Legge 24 giugno 2014 n. 90<sup>29</sup> (convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014 n. 114) anche la specifica assicurazione sull'adempimento degli obblighi di trasmissione all'Autorità Nazionale Anticorruzione o di comunicazione all'Osservatorio dei Contratti Pubblici nei casi previsti dall'art. 37<sup>30</sup> del citato provvedimento legislativo.

La documentazione pervenuta a seguito della richiesta di chiarimento ha consentito di appurare che le giustificazioni delle varianti sono, in alcuni casi, connesse alle condizioni di aggravamento dello stato dei luoghi interessati ai lavori (edifici o manto stradale), condizioni determinate dal lungo decorso del tempo dall'approvazione del progetto originario oppure dal verificarsi di "eventi metereologici calamitosi".

Nella casistica delle varianti in corso d'opera si annovera, seppur con minore frequenza rispetto a quella già menzionata, l'ipotesi contemplata dall'art. 132, comma 3<sup>31</sup> che riguarda due tipologie di modifiche ammesse in fase esecutiva, ossia quelle c.d. di dettaglio che, in quanto tali, sono disposte dal solo direttore dei lavori (art. 132, comma 3, primo periodo, c.d.

<sup>28</sup> In tal caso, l'art. 161, comma 8, del D.P.R. n. 207/2010 prescrive che "(...) il responsabile del procedimento, su proposta del direttore dei lavori, descrive la situazione di fatto, accerta la sua non imputabilità alla stazione appaltante, motiva circa la sua non prevedibilità al momento della redazione del progetto o della consegna dei lavori e precisa le ragioni per cui si renda necessaria la variazione"

<sup>29</sup> Recante: "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"

<sup>30</sup> L'articolo 37 dispone che "fermo restando quanto previsto in merito agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture previsti dall'articolo 7 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 132, comma 1, lettera b), c) e d), del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, di importo eccedente il 10 per cento dell'importo originario del contratto sono trasmesse, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad apposita relazione del responsabile del procedimento, all'ANAC entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza. Per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 132 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, sono comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza dell'ANAC. In caso di inadempimento si applicano le sanzioni previste dall'articolo 6, comma 11, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006".

<sup>31</sup> Il comma 3 dell'art. 132 dispone: "non sono considerati varianti ai sensi del comma 1 gli interventi disposti dal direttore dei lavori per risolvere aspetti di dettaglio, che siano contenuti entro un importo non superiore al 10 per cento per i lavori di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati, non superiore al 10 per cento per i lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione e restauro e al 5 per cento per tutti gli altri lavori delle categorie di lavoro dell'appalto e che non comportino un aumento dell'importo del contratto stipulato per la realizzazione dell'opera. Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempreché non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera al netto del 50 per cento dei ribassi d'asta conseguiti".



“varianti non varianti”) e le c.d. “varianti migliorative” (previste nell’ultima parte del comma 3 dell’art. 132).

Nel caso di varianti c.d. “migliorative”, similmente a quanto già descritto per l’ipotesi di cui all’art. 132, comma 1, lett. b), le criticità evidenziate attengono alla modalità redazionale dei provvedimenti, che risultano carenti delle argomentazioni tese a dimostrare che effettivamente sono integrati tutti gli elementi disposti dal legislatore (in particolare la sopravvenienza di circostanze imprevedibili al momento della stipula del contratto e il carattere migliorativo dell’intervento).

- **Appalti servizi di recapito**

Quadro normativo

Il settore del recapito delle comunicazioni e della corrispondenza è stato interessato da una riforma legislativa degli ultimi anni, sollecitata da disposizioni comunitarie, principalmente le direttive 97/67/CE e 2008/6/CE, mirate alla liberalizzazione dei servizi postali a decorrere da gennaio 2011.

Con le disposizioni di attuazione delle direttive comunitarie, il legislatore nazionale ha recepito queste misure, e principalmente con l’art. 4 del D. Lgs. 261/1999<sup>32</sup>, modificato dal D. Lgs. 58/2001, è stato previsto che al gestore del servizio universale (per l’Italia Poste Italiane) residuassero in regime di monopolio solo i servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e di quelli relativi alle violazioni del codice della strada.

Come chiarito anche recentemente dall’Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>33</sup>, quindi, per tutti gli ambiti non riservati a Poste Italiane e non rientranti nei settori speciali di cui alla Parte III del D. Lgs. 163/2006 (c.d. “Codice dei Contratti”), è obbligatorio ricorrere al mercato; sulle modalità relative all’affidamento dei servizi postali, le Linee Guida indicano utili modalità operative.

Rilievi

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, sono state oggetto di rilievo determinazioni che disponevano affidamenti diretti nei confronti di Poste Italiane.

Al riguardo, in particolare, è stato osservato come i provvedimenti esaminati non fornivano alcuna indicazione circa la necessaria distinzione, ai fini dell’applicabilità o meno della condizione di esclusività dell’operatore, tra le tipologie di servizi sopra descritte, di fatto affidando sempre ed indistintamente le i servizi di cui trattasi a Poste Italiane. Sono state ottenute, in risposta, le più ampie rassicurazioni su una maggiore cura nella redazione dei futuri provvedimenti aventi analogo contenuto nonché sul ricorso al mercato nei casi previsti

---

<sup>32</sup> Art. 4 (Servizi affidati in esclusiva)<sup>1</sup>. Per esigenze di ordine pubblico, sono affidati in via esclusiva al fornitore del servizio universale: a) i servizi inerenti le notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni; b) i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all’articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

<sup>33</sup> Determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014.

dalla legge ed è stato, inoltre, comunicato l'esito positivo di una recentissima procedura di gara.

- **Irregolarità nelle procedure di scelta del contraente**

La determina a contrarre

Ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 163/06<sup>34</sup>, la "determina a contrarre" è il primo atto dell'iter procedurale mediante il quale la stazione appaltante manifesta la volontà di stipulare un contratto pubblico, individuandone gli elementi essenziali, nonché definendo i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte e, per quanto riguarda la materia dei lavori pubblici, anche le informazioni indicate nell'art. 53, comma 2, del D.Lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii.

<sup>34</sup> Art. 11 del decreto legislativo 163/06 Fasi delle procedure di affidamento. 1. Le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, se previsti dal presente codice o dalle norme vigenti. 2. Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici decretano o determinano di contrarre, in conformità ai propri ordinamenti, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. 3. La selezione dei partecipanti avviene mediante uno dei sistemi previsti dal presente codice per l'individuazione dei soggetti offerenti. 4. Le procedure di affidamento selezionano la migliore offerta, mediante uno dei criteri previsti dal presente codice. Al termine della procedura è dichiarata l'aggiudicazione provvisoria a favore del miglior offerente. 5. La stazione appaltante, previa verifica dell'aggiudicazione provvisoria ai sensi dell'articolo 12, comma 1, provvede all'aggiudicazione definitiva. 6. Ciascun concorrente non può presentare più di un'offerta. L'offerta è vincolante per il periodo indicato nel bando o nell'invito e, in caso di mancata indicazione, per centottanta giorni dalla scadenza del termine per la sua presentazione. La stazione appaltante può chiedere agli offerenti il differimento di detto termine. 7. L'aggiudicazione definitiva non equivale ad accettazione dell'offerta. L'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito nel comma 9. 8. L'aggiudicazione definitiva diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. 9. Divenuta efficace l'aggiudicazione definitiva, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro il termine di sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario. Se la stipulazione del contratto non avviene nel termine fissato, ovvero il controllo di cui all'articolo 12, comma 3, non avviene nel termine ivi previsto, l'aggiudicatario può, mediante atto notificato alla stazione appaltante, sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. All'aggiudicatario non spetta alcun indennizzo, salvo il rimborso delle spese contrattuali documentate. Nel caso di lavori, se è intervenuta la consegna dei lavori in via di urgenza, e nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori, ivi comprese quelle per opere provvisorie. Nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni eseguite su ordine del direttore dell'esecuzione. L'esecuzione di urgenza di cui al presente comma non è consentita durante il termine dilatorio di cui al comma 10 e durante il periodo di sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione del contratto previsto dal comma 10-ter, salvo che nelle procedure in cui la normativa vigente non prevede la pubblicazione del bando di gara, ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari. 10. Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva ai sensi dell'articolo 79. 10-bis. Il termine dilatorio di cui al comma 10 non si applica nei seguenti casi: a) se, a seguito di pubblicazione di bando o avviso con cui si indice una gara o inoltro degli inviti nel rispetto del presente codice, è stata presentata o è stata ammessa una sola offerta e non sono state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva; b) nel caso di un appalto basato su un accordo quadro di cui all'articolo 59 e in caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all'articolo 60 e nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del regolamento. 10-ter. Se è proposto ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato, dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante e per i successivi venti giorni, a condizione che entro tale termine intervenga almeno il provvedimento cautelare di primo grado o la pubblicazione del dispositivo della sentenza di primo grado in caso di decisione del merito all'udienza cautelare ovvero fino alla pronuncia di detti provvedimenti se successiva. L'effetto sospensivo sulla stipula del contratto cessa quando, in sede di esame della domanda cautelare, il giudice si dichiara incompetente ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del codice del processo amministrativo, o fissa con ordinanza la data di discussione del merito senza concedere misure cautelari o rinvia al giudizio di merito l'esame della domanda cautelare, con il consenso delle parti, da intendersi quale implicita rinuncia all'immediato esame della domanda cautelare. 11. Il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti o degli enti aggiudicatori. 12. L'esecuzione del contratto può avere inizio solo dopo che lo stesso è divenuto efficace, salvo che, in casi di urgenza, la stazione appaltante o l'ente aggiudicatore ne chieda l'esecuzione anticipata, nei modi e alle condizioni previste dal regolamento. 13. Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata.



Si tratta di un atto formale, di spettanza dirigenziale, che, in ragione della analitica individuazione del suo contenuto, deve necessariamente precedere lo svolgimento della gara.

Per gli enti locali, la determinazione a contrarre è disciplinata dall'articolo 192 del Dlgs n. 267/2000<sup>35</sup> che ne stabilisce il contenuto minimo essenziale.

Dal combinato disposto dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 163/2006 e dell'articolo 192 del TUEL, deriva che la determinazione a contrarre deve obbligatoriamente indicare:

- a) il fine di pubblico interesse che con il contratto si intende perseguire;
- b) l'oggetto del contratto;
- c) il valore economico;
- d) la forma del contratto;
- e) le clausole ritenute essenziali;
- f) le modalità di scelta del contraente e le ragioni di tale scelta.

Le determinazioni a contrarre esaminate sono risultate, in molti casi, insufficienti e non idonee ad individuare "gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte".

Si raccomandava, pertanto, alle strutture interessate un maggior dettaglio nella redazione di tali determinazioni dirigenziali rammentando, inoltre, come, secondo le indicazioni dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi, e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione), l'obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 37, comma 2, del dlgs 33/2013<sup>36</sup>, fosse interpretabile nel senso che "ogni qual volta l'amministrazione per l'affidamento di lavori, servizi e forniture proceda in assenza di gara pubblica, è tenuta a pubblicare la delibera a contrarre in quanto atto sostitutivo del bando di gara" con ciò, quindi, confermando la necessità di tale provvedimento.

#### Le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara

Nelle determinazioni dirigenziali osservate si è fatto spesso ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. art. 57 dlgs 163/06<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Art. 192 TUEL Determinazioni a contrarre e relative procedure 1. La stipulazione dei contratti deve essere preceduta da apposita determinazione del responsabile del procedimento di spesa indicante: a) il fine che con il contratto si intende perseguire; b) l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali; c) le modalità di scelta del contraente ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni e le ragioni che ne sono alla base. 2. Si applicano, in ogni caso, le procedure previste dalla normativa della Unione europea recepita o comunque vigente nell'ordinamento giuridico italiano.

<sup>36</sup> Art. 37, comma 2, del dlgs 33/2013 Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture 1. Fermi restando gli altri obblighi di pubblicità legale e, in particolare, quelli previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ciascuna amministrazione pubblica, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e, in particolare, dagli articoli 63, 65, 66, 122, 124, 206 e 223, le informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture. 2. Le pubbliche amministrazioni sono tenute altresì a pubblicare, nell'ipotesi di cui all'articolo 57, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la delibera a contrarre

<sup>37</sup> Art. 57 dlgs 163/06 Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara: 1. Le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle ipotesi seguenti, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre. 2. Nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura è consentita: a) qualora, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, o nessuna candidatura. Nella procedura negoziata non possono essere modificate in modo sostanziale le condizioni iniziali del contratto. Alla Commissione, su sua richiesta, va trasmessa una relazione sulle ragioni della mancata aggiudicazione a seguito di procedura aperta o ristretta e sulla

Trattasi di procedure aventi carattere eccezionale e, pertanto, il ricorso alle stesse può essere considerato legittimo solo nei casi di accertata impossibilità di agire altrimenti trattandosi, come noto, di procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie di selezione degli affidatari dei contratti pubblici.

In generale si è riscontrata, in alcuni dei provvedimenti esaminati, una carenza descrittiva e motivazionale tale da non consentire una valutazione circa la legittimità dei provvedimenti stessi e circa la sussistenza dell'unicità della prestazione (di cui alla lett. b dell'art. 57 dlgs 163/06) ovvero la situazione di estrema urgenza (di cui alla lett. c dell'art. 57 dlgs 163/06).

Più specificamente, ai sensi del disposto normativo di cui alla lett. b), la procedura derogatoria dell'art. 57, necessariamente a carattere eccezionale, è consentita previa verifica della sussistenza di "ragioni di natura tecnica..." in virtù dei quali, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato, ossia, nei casi in cui la prestazione oggetto dell'affidamento possa essere svolta solamente da un unico operatore economico presente sul mercato. La legittimità del ricorso alla procedura negoziata, ai sensi della norma succitata, è subordinata all'esito positivo di una rigorosa valutazione, da parte

---

opportunità della procedura negoziata. PERIODO SOPPRESSO DAL D.L. 13 MAGGIO 2011, N. 70, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 12 LUGLIO 2011, N. 106; b) qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato; c) nella misura strettamente necessaria ((, nei casi urgenti di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o)), quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti. 3. Nei contratti pubblici relativi a forniture, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita: a) qualora i prodotti oggetto del contratto siano fabbricati esclusivamente a scopo di sperimentazione, di studio o di sviluppo, a meno che non si tratti di produzione in quantità sufficiente ad accertare la redditività del prodotto o a coprire i costi di ricerca e messa a punto; b) nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe la stazione appaltante ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate; la durata dei contratti e dei contratti rinnovabili non può comunque di regola superare i tre anni; c) per forniture quotate e acquistate in una borsa di materie prime; d) per l'acquisto di forniture a condizioni particolarmente vantaggiose, da un fornitore che cessa definitivamente l'attività commerciale oppure dal curatore o liquidatore di un fallimento, di un concordato preventivo, di una liquidazione coatta amministrativa, di un'amministrazione straordinaria di grandi imprese. 4. Nei contratti pubblici relativi a servizi, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita qualora il contratto faccia seguito ad un concorso di progettazione e debba, in base alle norme applicabili, essere aggiudicato al vincitore o a uno dei vincitori del concorso; in quest'ultimo caso tutti i vincitori devono essere invitati a partecipare ai negoziati. 5. Nei contratti pubblici relativi a lavori e negli appalti pubblici relativi a servizi, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita: a) per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale né nel contratto iniziale, che, a seguito di una circostanza impreveduta, sono divenuti necessari all'esecuzione dell'opera o del servizio oggetto del progetto o del contratto iniziale, purché aggiudicati all'operatore economico che presta tale servizio o esegue tale opera, nel rispetto delle seguenti condizioni: a.1) tali lavori o servizi complementari non possono essere separati, sotto il profilo tecnico o economico, dal contratto iniziale, senza recare gravi inconvenienti alla stazione appaltante, ovvero pur essendo separabili dall'esecuzione del contratto iniziale, sono strettamente necessari al suo perfezionamento; a.2) il valore complessivo stimato dei contratti aggiudicati per lavori o servizi complementari non supera il cinquanta per cento dell'importo del contratto iniziale; b) per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta; in questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale e deve essere indicata nel bando del contratto originario; l'importo complessivo stimato dei servizi successivi è computato per la determinazione del valore globale del contratto, ai fini delle soglie di cui all'articolo 28. 6. Ove possibile, la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Gli operatori economici selezionati vengono contemporaneamente invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta. La stazione appaltante sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta, o negoziata previo bando. 7. E' in ogni caso vietato il rinnovo tacito dei contratti aventi ad oggetto forniture, servizi, lavori, e i contratti rinnovati tacitamente sono nulli.

della stazione appaltante, in merito alla sussistenza dei requisiti di unicità della prestazione, la cui portata applicativa è stata delineata anche in giurisprudenza.

Sul punto, “devono sussistere oggettivi motivi di natura tecnica che non consentono l’apertura dell’appalto ad un confronto concorrenziale e che impongono la cosiddetta trattativa diretta con un unico operatore economico”, “deve, inoltre, essere dimostrabile, con l’effettuazione di una preventiva indagine di mercato, l’oggettiva esistenza dell’unico operatore economico potenziale espressamente individuato” (cfr. TAR Veneto- sez. I, 4 ottobre 2010 n. 5267). Quindi, il ricorso al metodo della procedura negoziata rappresenta un’eccezione al principio della libera concorrenza, con conseguente rispetto di una generale parità di trattamento fra i potenziali interessati, in rapporto alla convenienza economica della conclusione del pubblico appalto. Da ciò l’obbligo di una congrua motivazione, che giustifichi il passaggio da un criterio di scelta “competitivo” a uno “monopolistico” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2803/2008).

Il ricorso alla procedura de qua, dunque, “presuppone una effettiva indagine conoscitiva volta a verificare sul mercato la platea degli operatori in grado di offrire il prodotto o il servizio richiesto, da cui risulti che sul mercato opera una sola impresa in grado di fornire quanto richiesto dalla stazione appaltante”. (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2404 del 19.04.2011). In tal caso sussiste l’onere per la stazione appaltante di dimostrare l’unicità del fornitore dando prova che quanto da essa richiesto dal punto di vista tecnico può essere fornito solamente da quel determinato operatore economico al quale intende affidare il bene/servizio, in quanto unico sul mercato a soddisfare quelle specifiche esigenze da essa richieste.

Con riferimento alla circostanza invocata ai sensi della lett. c), la sussistenza di una situazione di “estrema urgenza”, al fine di legittimare la procedura di cui si tratta, deve presentare, ai sensi del citato disposto normativo, determinate connotazioni, in particolare, deve risultare da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non deve essere compatibile con i tempi imposti dalle ordinarie procedure di evidenza pubblica, e altresì, non deve essere imputabile alla stazione appaltante.

In alcuni provvedimenti, ad esempio, si contestava ai responsabili delle strutture come le motivazioni a supporto del ricorso alla procedura citata non soddisfacessero le circostanze di “imprevedibilità” e “non imputabilità”.

A fronte dei rilievi i responsabili delle strutture, nel fornire assicurazioni in merito ai chiarimenti richiesti, hanno, in molti casi, motivato il ricorso alla procedura di cui all’art. 57 dlgs 163/06 nella necessità di assicurare lo svolgimento del servizio o dei lavori nelle more dell’espletamento di una gara ad evidenza pubblica o dell’attivazione di una gara presso la Centrale Unica degli Acquisti.

- **La divisione dell'appalto in lotti**

Il comma 1 bis dell'art. 2 del Dlgs 163/2006<sup>38</sup>, aggiunto dal DL 201/2011 convertito nella Legge 214/2011, impone alle stazioni appaltanti, al fine di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese, di suddividere gli appalti in lotti funzionali, "ove possibile ed economicamente conveniente" e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 2, il frazionamento deve essere possibile sul piano tecnico e, in particolare, la prestazione resa da più operatori dovrà rispettare in ogni caso standard qualitativi maggiori o almeno equivalenti a quelli rinvenibili nella prestazione resa da un unico operatore. Inoltre, il frazionamento deve garantire un vantaggio economico ed assicurare alla stazione appaltante un risparmio di spesa o comunque una migliore allocazione delle risorse disponibili.

L'art. 29, comma 4, del Dlgs 163/06<sup>39</sup>, nel disciplinare i metodi di calcolo del valore stimato dei contratti, dispone che nessun affidamento può essere frazionato al fine di escluderlo

---

<sup>38</sup> Art. 2 Dlgs 163/06. Principi 1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. 1-bis. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. ((Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti)). I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. 1-ter. La realizzazione delle grandi infrastrutture, ivi comprese quelle disciplinate dalla parte II, titolo III, capo IV, nonché delle connesse opere integrative o compensative, deve garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese. 2. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile. 3. Per quanto non espressamente previsto nel presente codice, le procedure di affidamento e le altre attività amministrative in materia di contratti pubblici si espletano nel rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. 4. Per quanto non espressamente previsto nel presente codice, l'attività contrattuale dei soggetti di cui all'articolo 1 si svolge nel rispetto, altresì, delle disposizioni stabilite dal codice civile.

<sup>39</sup> Art. 29 Dlgs 163/06. Metodi di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici 1. Il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti. Questo calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto. 2. Quando le stazioni appaltanti prevedono premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tengono conto nel calcolo del valore stimato dell'appalto. 3. La stima deve essere valida al momento dell'invio del bando di gara, quale previsto all'articolo 66, comma 1, o, nei casi in cui siffatto bando non è richiesto, al momento in cui la stazione appaltante avvia la procedura di affidamento del contratto. 4. Nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato. 5. Per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni di lavori pubblici il calcolo del valore stimato tiene conto dell'importo dei lavori stessi nonché del valore complessivo stimato delle forniture e dei servizi necessari all'esecuzione dei lavori, messe a disposizione dell'imprenditore da parte delle stazioni appaltanti. 6. Il valore delle forniture o dei servizi non necessari all'esecuzione di uno specifico appalto di lavori non può essere aggiunto al valore dell'appalto di lavori in modo da sottrarre l'acquisto di tali forniture o servizi dall'applicazione delle disposizioni specifiche contenute nel presente codice. 7. Per i contratti relativi a lavori, opere, servizi: a) quando un'opera prevista o un progetto di acquisto di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti; b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 28, le norme dettate per i contratti di rilevanza comunitaria si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto; c) le stazioni appaltanti possono tuttavia derogare a tale applicazione per i lotti il cui valore stimato al netto dell'IVA sia inferiore a 80.000 euro per i servizi o a un milione di euro per i lavori, purché il valore cumulato di tali lotti non superi il 20% del valore complessivo di tutti i lotti. 8. Per gli appalti di forniture: a) quando un progetto volto ad ottenere forniture omogenee può dar luogo ad appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti separati, per l'applicazione delle soglie previste per i contratti di rilevanza comunitaria si tiene conto del valore stimato della totalità di tali lotti; b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 28, le norme dettate per i contratti di rilevanza comunitaria si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto; c) le stazioni appaltanti possono tuttavia derogare a tale applicazione per i lotti il cui valore stimato al netto dell'IVA sia inferiore a 80.000 euro e purché il valore cumulato di tali lotti non superi il 20% del valore complessivo della totalità dei lotti. 9. Per gli appalti pubblici di forniture aventi per oggetto la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto di prodotti, il valore da assumere come base per il calcolo del valore stimato dell'appalto è il seguente: a) se trattasi di appalto pubblico di durata determinata pari o inferiore a dodici mesi, il valore complessivo stimato per la durata dell'appalto o, se la durata supera i dodici mesi, il valore complessivo, ivi compreso l'importo stimato del valore residuo; b) se trattasi di appalto pubblico di durata indeterminata o che non può essere definita, il valore

dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato.

Pertanto, la suddivisione in lotti, se doverosa poiché volta a favorire l'accesso alla commessa pubblica delle piccole e medie imprese, non può comportare la violazione del divieto di artificioso frazionamento dei contratti.

La scelta di suddividere un appalto in lotti è demandata alla discrezionalità della stazione appaltante che dovrà dare conto, con idonea motivazione, ai sensi dell'art. 3 della Legge 241/90, della sussistenza delle condizioni favorevoli al frazionamento dell'appalto.

In alcuni provvedimenti esaminati si riscontrava come, nella scelta della procedura di aggiudicazione, non si facesse riferimento alle procedure corrispondenti al valore complessivo dell'affidamento dato dalla somma dei singoli lotti. Contravvenendo, quindi, al dettato dell'art. 29, comma 7, Dlgs 163/06, infatti, che stabilisce che quando un'opera può dare luogo ad appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti, "è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti".

- **I controlli sul possesso dei requisiti degli aggiudicatari degli appalti**

#### Quadro normativo

I requisiti di ordine speciale per il conseguimento degli appalti pubblici devono essere posseduti dai concorrenti fin dal momento della scadenza del termine per la presentazione delle offerte e devono essere mantenuti in ogni successiva fase del procedimento di evidenza pubblica e per tutta la durata dell'appalto, senza soluzione di continuità.

A norma del comma 8 dell'art. 11 del dlgs 163/06<sup>40</sup>, l'aggiudicazione definitiva diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. Tra questi rientrano (oltre ai requisiti di accesso di cui all'art. 38) i controlli previsti dall'art. 48 dlgs 163/06 in ordine alla capacità economica e tecnica.

---

mensile moltiplicato per quarantotto. 10. Se gli appalti pubblici di forniture o di servizi presentano carattere di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, è assunto come base per il calcolo del valore stimato dell'appalto: a) il valore reale complessivo dei contratti analoghi successivamente conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedente, rettificato, se possibile, al fine di tener conto dei cambiamenti in termini di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale; oppure b) il valore stimato complessivo dei contratti successivi conclusi nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio se questo è superiore a dodici mesi. 11. La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dal campo di applicazione delle norme dettate per gli appalti di rilevanza comunitaria. 12. Per gli appalti pubblici di servizi il valore da assumere come base di calcolo del valore stimato dell'appalto è, a seconda dei casi, il seguente: a) per i tipi di servizi seguenti: a.1) servizi assicurativi: il premio da pagare e altre forme di remunerazione; a.2) servizi bancari e altri servizi finanziari: gli onorari, le commissioni gli interessi e altre forme di remunerazione; a.3) appalti riguardanti la progettazione: gli onorari, le commissioni da pagare e altre forme di remunerazione; b) per gli appalti di servizi che non fissano un prezzo complessivo: b.1) se trattasi di appalti di durata determinata pari o inferiore a quarantotto mesi, il valore complessivo stimato per l'intera loro durata; b.2) se trattasi di appalti di durata indeterminata o superiore a quarantotto mesi, il valore mensile moltiplicato per quarantotto. 13. Per gli accordi quadro e per i sistemi dinamici di acquisizione, il valore da prendere in considerazione è il valore massimo stimato al netto dell'IVA del complesso degli appalti previsti durante l'intera durata degli accordi quadro o del sistema dinamico di acquisizione. 14. Il calcolo del valore stimato di un appalto misto di servizi e forniture si fonda sul valore totale dei servizi e delle forniture, prescindendo dalle rispettive quote. Tale calcolo comprende il valore delle operazioni di posa e di installazione.

<sup>40</sup> Art. 11, comma 8, dlgs 163/06. Fasi delle procedure di affidamento: L'aggiudicazione definitiva diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti



L'art. 48 del dlgs 163/2006<sup>41</sup>, al comma 2, prevede che la richiesta della documentazione probatoria venga rivolta anche all'aggiudicatario ed al secondo graduato, nel caso in cui gli stessi non siano stati in precedenza sorteggiati.

Parte della giurisprudenza ritiene che esso non preveda un termine perentorio entro il quale la documentazione comprovante i requisiti deve essere fornita; mentre l'opposto orientamento è stato seguito, ad esempio, da TAR Palermo, sez. III, 8 ottobre 2009 n. 1608; TAR Lazio, sez. III, 23 luglio 2009 n. 7493; TAR Bari, sez. I, 14 agosto 2008 n. 1971.

Come noto l'art. 38 del Dlgs 163/2006<sup>42</sup>, comma 1, dispone che non possono partecipare alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né

<sup>41</sup> Art. 48 dlgs 163/2006. Controlli sul possesso dei requisiti. 1. Le stazioni appaltanti prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, richiedono ad un numero di offerenti non inferiore al 10 per cento delle offerte presentate, arrotondato all'unità superiore, scelti con sorteggio pubblico, di comprovare, entro dieci giorni dalla data della richiesta medesima, il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente richiesti nel bando di gara, presentando la documentazione indicata in detto bando o nella lettera di invito. Le stazioni appaltanti, in sede di controllo, verificano il possesso del requisito di qualificazione per eseguire lavori attraverso il casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, ovvero attraverso il sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i contratti affidati a contraente generale; per i fornitori e per i prestatori di servizi la verifica del possesso del requisito di cui all'articolo 42, comma 1, lettera a), del presente codice è effettuata tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 6-bis del presente Codice. Quando tale prova non sia fornita, ovvero non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta, le stazioni appaltanti procedono all'esclusione del concorrente dalla gara, all'escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto all'Autorità per i provvedimenti di cui all'articolo 6 comma 11. L'Autorità dispone altresì la sospensione da uno a dodici mesi dalla partecipazione alle procedure di affidamento. 1-bis: Quando le stazioni appaltanti si avvalgono della facoltà di limitare il numero di candidati da invitare, ai sensi dell'articolo 62, comma 1 ((nonché nei casi di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,)), richiedono ai soggetti invitati di comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa eventualmente richiesti nel bando di gara, presentando, in sede di offerta, la documentazione indicata in detto bando o nella lettera di invito in originale o copia conforme ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Non si applica il comma 1, primo periodo. 2. La richiesta di cui al comma 1 è, altresì, inoltrata, entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, anche all'aggiudicatario e al concorrente che segue in graduatoria, qualora gli stessi non siano compresi fra i concorrenti sorteggiati, e ne caso in cui essi non forniscano la prova o non confermino le loro dichiarazioni si applicano le suddette sanzioni e si procede alla determinazione della nuova soglia di anomalia dell'offerta e alla conseguente eventuale nuova aggiudicazione.

<sup>42</sup> Art. 38 dlgs 163/06. Requisiti di ordine generale. 1. Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, ne' possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti: a) che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, salvo il caso di cui all'articolo 186-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, o nei cui riguardi sia incorso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;(37) b) nei cui confronti è pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; i soci o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico o il socio unico persona fisica, ovvero il socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci., se si tratta di altro tipo di società; c) nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva Ce 2004/18; l'esclusione e il divieto operano se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti: del titolare o del direttore tecnico se si tratta di impresa individuale; dei soci o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo; dei soci accomandatari o del direttore tecnico se si tratta di società, in accomandita semplice; degli amministratori muniti di potere di rappresentanza o del direttore tecnico o del socio unico persona fisica, ovvero del socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci, se si tratta di altro tipo di società o consorzio. In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione della condotta penalmente sanzionata; l'esclusione e il divieto in ogni caso non operano quando il reato è stato depenalizzato ovvero quando è intervenuta la riabilitazione ovvero quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna ovvero in caso di revoca della condanna medesima; d) che hanno violato il divieto di intestazione fiduciaria posto all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55; l'esclusione ha durata di un anno decorrente dall'accertamento definitivo della violazione e va comunque disposta se la violazione non è stata rimossa; e) che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio; f) che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante; g) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti; h) nei cui confronti,

possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti, i soggetti

ai sensi del comma 1-ter, risulta l'iscrizione nel casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, per aver presentato falsa dichiarazione o falsa documentazione in merito a requisiti e condizioni rilevanti per la partecipazione a procedure di gara e per l'affidamento dei subappalti. i) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti; l) che non presentino la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, salvo il disposto del comma 2; m) nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231 o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo 36-bis, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006 n. 248; m-bis) nei cui confronti, ai sensi dell'articolo 40, comma 9-quater, risulta l'iscrizione nel casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, per aver presentato falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione SOA. 29. m-ter) di cui alla precedente lettera b) che pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'Autorità di cui all'articolo 6, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio. m-quater) che si trovino, rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale. 1-bis. Le cause di esclusione previste dal presente articolo non si applicano alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario, limitatamente a quelle riferite al periodo precedente al predetto affidamento, o finanziario. 1-ter. In caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, la stazione appaltante ne dà segnalazione all'Autorità che, se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto ai sensi del comma 1, lettera h), fino ad un anno, decorso il quale l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia. 2. Il candidato o il concorrente attesta il possesso dei requisiti mediante dichiarazione sostitutiva in conformità alle previsioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in cui indica tutte le condanne penali riportate, ivi comprese quelle per le quali abbia beneficiato della non menzione. Ai fini del comma 1, lettera c), il concorrente non è tenuto ad indicare nella dichiarazione le condanne per reati depenalizzati ovvero dichiarati estinti dopo la condanna stessa, né le condanne revocate, né quelle per le quali è intervenuta la riabilitazione. Ai fini del comma 1, lettera g), si intendono gravi le violazioni che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse per un importo superiore all'importo di cui all'articolo 48 bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602; costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle relative all'obbligo di pagamento di debiti per imposte e tasse certi, scaduti ed esigibili. Ai fini del comma 1, lettera i), si intendono gravi le violazioni ostantive al rilascio del documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266; i soggetti di cui all'articolo 47, comma 1, dimostrano, ai sensi dell'articolo 47, comma 2, il possesso degli stessi requisiti prescritti per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva. Ai fini del comma 1, lettera m-quater), il concorrente allega, alternativamente: a) la dichiarazione di non trovarsi in alcuna situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile rispetto ad alcun soggetto, e di aver formulato l'offerta autonomamente; b) la dichiarazione di non essere a conoscenza della partecipazione alla medesima procedura di soggetti che si trovano, rispetto al concorrente, in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile, e di aver formulato l'offerta autonomamente; c) la dichiarazione di essere a conoscenza della partecipazione alla medesima procedura di soggetti che si trovano, rispetto al concorrente, in situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile, e di aver formulato l'offerta autonomamente. Nelle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c), la stazione appaltante esclude i concorrenti per i quali accerta che le relative offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale, sulla base di univoci elementi. La verifica e l'eventuale esclusione sono disposte dopo l'apertura delle buste contenenti l'offerta economica. ((2-bis. La mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e delle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 2 obbliga il concorrente che vi ha dato causa al pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 50.000 euro, il cui versamento è garantito dalla cauzione provvisoria. In tal caso, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere. Nei casi di irregolarità non essenziali, ovvero di mancanza o incompletezza di dichiarazioni non indispensabili, la stazione appaltante non ne richiede la regolarizzazione, né applica alcuna sanzione. In caso di inutile decorso del termine di cui al secondo periodo il concorrente è escluso dalla gara. Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.)) ((58)) 3. Ai fini degli accertamenti relativi alle cause di esclusione di cui al presente articolo, si applica l'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; resta fermo per le stazioni appaltanti e per gli enti aggiudicatori l'obbligo di acquisire d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva. In sede di verifica delle dichiarazioni di cui ai commi 1 e 2 le stazioni appaltanti chiedono al competente ufficio del casellario giudiziale, relativamente ai candidati o ai concorrenti, i certificati del casellario giudiziale di cui all'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, oppure le visure di cui all'articolo 33, comma 1, del medesimo decreto n. 313 del 2002. 4. Ai fini degli accertamenti relativi alle cause di esclusione di cui al presente articolo, nei confronti di candidati o concorrenti non stabiliti in Italia, le stazioni appaltanti chiedono se del caso ai candidati o ai concorrenti di fornire i necessari documenti probatori, e possono altresì chiedere la cooperazione delle autorità competenti. 5. Se nessun documento o certificato è rilasciato da altro Stato dell'Unione europea, costituisce prova sufficiente una dichiarazione giurata, ovvero, negli Stati membri in cui non esiste siffatta dichiarazione, una dichiarazione resa dall'interessato innanzi a un' autorità giudiziaria o amministrativa competente, a un notaio o a un organismo professionale qualificato a riceverla del Paese di origine o di provenienza.

che si trovano in una delle situazioni indicate nelle lettere da a) a m –*quater* della stessa disposizione.

Il principio espresso dall'art. 38 del codice secondo il quale la partecipazione alle gare pubbliche richiede, in capo ai partecipanti, il possesso di inderogabili requisiti di moralità rappresenta un principio di carattere generale. Si tratta di un fondamentale principio di ordine pubblico economico che soddisfa l'esigenza che il soggetto che contrae con l'amministrazione sia affidabile e, quindi, in possesso dei requisiti di ordine generale e di moralità che la norma tipizza<sup>43</sup>.

#### Rilievi

In alcuni provvedimenti, oggetto di esame, si è riscontrata la mancata verifica del possesso dei requisiti di ordine generale, di cui all'art. 38 del Dlgs 163/06 e di quelle relative alla capacità economico – finanziaria e tecnico- organizzativa, di cui all'art. 48 del Dlgs 163/06, dell'aggiudicatario.

In particolare, nella fase di aggiudicazione definitiva, molte strutture non davano riscontro degli avvenuti controlli dei requisiti morali e di ordine pubblico dell'organismo affidatario.

Nelle note inviate, si evidenziava la necessità di garantire il controllo circa l'affidabilità, complessivamente considerata, dell'operatore economico che andava a contrattare con la p.a., per evitare, a tutela del buon andamento dell'azione amministrativa, che quest'ultima entrasse in contatto con soggetti privi di affidabilità morale e professionale.

Si ribadiva, inoltre, come i principi stabiliti dall'art. 38 codice appalti, relativi alla verifica del possesso, in capo ai concorrenti, dei requisiti di moralità, andassero applicati anche nel caso di affidamenti aventi ad oggetto un servizio escluso dalla disciplina del codice poiché rientrante nell'allegato II B d.lgs. 163/2006 sottolineando come la stessa giurisprudenza amministrativa avesse sempre ritenuto applicabili, anche agli affidamenti nei settori esclusi, i principi stabiliti dall'art. 38 codice appalti, relativi alla verifica del possesso, in capo ai concorrenti, dei requisiti di moralità.

Infatti, in varie pronunce del Consiglio di Stato (*Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 2012, n. 2825, cfr., altresì, Cons. Stato, Sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3759*) emergeva come nei contratti c.d. "esclusi", pur non potendosi esigere il medesimo rigore formale e le stesse condizioni procedurali di cui all'art. 38 del dlgs 163/06 restasse comunque inderogabile il principio che i soggetti dovessero avere i requisiti morali e che tali requisiti venissero verificati.

### **2.1.6 Incarichi esterni**

#### Quadro normativo

---

<sup>43</sup> Cfr Consiglio di Stato, sez VI, 21 maggio 2013, n. 2725



La disciplina degli incarichi a professionisti esterni da parte delle amministrazioni, così come l'affidamento a soggetti in quiescenza o a dipendenti dell'amministrazione stessa, sono stati oggetto di grande attenzione negli ultimi anni da parte del legislatore, poiché connessi a temi nevralgici come il controllo della spesa pubblica, il conflitto di interesse, le incompatibilità e il principio di onnicomprensività delle retribuzioni.

La materia è stata interessata da normativa dettagliata e più volte oggetto di modifica, e da una giurisprudenza consolidata, anche costituzionale, mirata a ribadire gli stringenti limiti del ricorso ad incaricati esterni.

La disposizione cardine è contenuta nell'art. 7 comma 6 del D. Lgs. 165/2001<sup>44</sup>, che prescrive regole stringenti per l'affidamento di incarichi esterni (come la predeterminazione di oggetto, durata e compensi, la previa ricognizione del personale interno e rigorose limitazioni alle proroghe, ad esempio).

Per quanto riguarda il personale in quiescenza e il divieto di conferire incarichi allo stesso, la normativa più risalente nel tempo, recata dall'art. 25 legge 724/1994<sup>45</sup> (e corroborata da giurisprudenza della Corte dei Conti conforme), ha fortemente limitato le possibilità di ricorrere a pensionati per conferire incarichi di lavoro; canoni più dettagliati e stringenti sono

---

<sup>45</sup> Art. 7 comma 6 D. Lgs. 165/2001. "...Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater. 6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione...".

<sup>46</sup> Art. 25 legge 724/1994 (Incarichi di consulenza): 1. Al fine di garantire la piena e effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio. 2. In deroga al comma 1, gli incarichi conferiti e i rapporti stabiliti alla data di entrata in vigore della presente legge sono confermati fino alla prima data di scadenza o fino alla cessazione, per qualsiasi causa, dell'incarico o del rapporto stesso. 3. I soggetti e le amministrazioni interessati sono tenuti a comunicare entro e non oltre sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica tutte le notizie relative agli incarichi e ai rapporti di cui alla presente disposizione. In caso di inottemperanza per i soggetti di cui al comma 1 viene disposta la decadenza dell'incarico o la fine del rapporto con provvedimento dell'autorità amministrativa competente e viene comminata una sanzione pari al 100 per cento della controprestazione pecuniaria gravante in capo all'amministrazione stessa.

stati ribaditi, in tempi recenti, dapprima con il D.L. 95/2012, art. 5 comma 9<sup>46</sup>, poi dal D.L. 90/2014 (convertito nella legge 114/2014), art. 6<sup>47</sup>, per cui oggi non possono essere conferiti a pensionati pubblici e privati incarichi di studio o consulenza tranne che per casi particolari (massimo un anno e a titolo gratuito); la disposizione è stata oggetto peraltro di specifico approfondimento ad opera di una circolare del ministero per la Semplificazione e Pubblica Amministrazione<sup>48</sup>.

Disciplina peculiare, anche questa soggetta a continui aggiornamenti, è dettata in tema di incompatibilità e conferimento incarichi nei confronti dei pubblici impiegati, anche se dipendenti della stessa amministrazione; in questo caso, la normativa principale è recata dal più volte modificato art. 53 del D. Lgs. 165/2001<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Art. 5 comma 9 D.L. 95/2012 "E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza".

<sup>47</sup> Art. 6 D.L. 90/2014 (Divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza) "1. All'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le parole da "a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse" fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: "a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni e, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia)". 2. Le disposizioni dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dal comma 1, si applicano agli incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto".

<sup>48</sup> Circolare Ministero Semplificazione e Pubblica Amministrazione n. 6 del 2014

<sup>49</sup> Art. 53 D. Lgs. 165/2001 - Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi 1. Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23-bis del presente decreto, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dall'articolo 1, commi 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina. 1-bis. Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni. 2. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati. 3. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, sentiti, per le diverse magistrature, i rispettivi istituti. 3-bis. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2. 4. Nel caso in cui i regolamenti di cui al comma 3 non siano emanati, l'attribuzione degli incarichi è consentita nei soli casi espressamente previsti dalla legge o da altre fonti normative. 5. In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. 6. I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di appartenenza in contrasto con il presente comma. Gli incarichi retribuiti, di cui ai

commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali e' previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti: a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili; b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali; c) dalla partecipazione a convegni e seminari; d) da incarichi per i quali e' corrisposto solo il rimborso delle spese documentate; e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente e' posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo; f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita. f-bis) da attivita' di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonche' di docenza e di ricerca scientifica. 7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le piu' gravi sanzioni e ferma restando la responsabilita' disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttivita' o di fondi equivalenti. 7-bis. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilita' erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti. 8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le piu' gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento e' nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilita' dell'amministrazione conferente, e' trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttivita' o di fondi equivalenti. 9. Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni ed integrazioni. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze. 10. L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; puo', altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione e' subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere e' per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si' prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata. 11. Entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici. 12. Le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto. La comunicazione e' accompagnata da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonche' le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. Entro il 30 giugno di ciascun anno e con le stesse modalita' le amministrazioni che, nell'anno precedente, non hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo, dichiarano di non aver conferito o autorizzato incarichi. 13. Entro il 30 giugno di ciascun anno le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11. 14. Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonche' l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonche' le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al terzo periodo del presente comma in formato digitale standard aperto. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza. 15. Le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono. I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9.

### Rilievi

Questi temi sono stati oggetto di attività di controllo, relativamente in particolar modo alla motivazione degli atti e alla congruenza con il disposto normativo.

In particolare:

- a) con riferimento agli incarichi esterni e ai rigidi criteri prescritti dall'art. 7 D. Lgs. 165/2001, si è provveduto ad evidenziare la mancanza di adeguate motivazioni, nell'impianto delle determinazioni, in ordine ai requisiti prescritti dalla legge, quali l'impossibilità di utilizzare risorse interne, l'indicazione di procedure comparative per l'individuazione dei professionisti da incaricare con acquisizione dei curricula, l'adeguata e circostanziata motivazione in caso di affidamento diretto. Tali mancanze peraltro rilevavano anche nelle precedenti determinazioni di incarico, oggetto di diverse proroghe. A proposito delle proroghe, è stato osservata la mancanza di adeguata giustificazione e congruenza con l'art. 7 comma 6, che legittima tale istituto solo per casi eccezionali, motivati e con invarianza di spesa. Le osservazioni, in un caso specifico, relativo alla redazione di un avviso pubblico, hanno condotto alla revoca della determinazione osservata.
- b) Con riferimento agli incarichi a personale in quiescenza, sono state oggetto di osservazioni alcune convenzioni con associazioni di ex dipendenti in congedo, alla luce del divieto riguardante l'impiego di dipendenti pubblici in quiescenza, a qualsiasi titolo (anche, si ritiene, per il tramite di associazioni di volontariato) retribuiti da parte dell'amministrazione; il divieto era, come visto, già disposto dalla normativa previgente il D.L. 90/2014 (e relativa circolare attuativa del Dipartimento Funzione Pubblica del febbraio 2015). Nella specie, è stato richiamata l'attenzione sul divieto di attribuire incarichi a ex dipendenti, con cui appunto siano intercorsi rapporti di lavoro antecedentemente alla cessazione dal servizio, richiedendo di effettuare le opportune valutazioni anche nel caso di associazioni di volontariato che percepiscono comunque emolumenti a titolo di rimborso spese.
- c) Con riferimento agli incarichi attribuiti a personale interno, si è richiamata l'attenzione delle strutture ad una rigorosa osservanza, per tutti gli incarichi "a pagamento", alla motivazione dell'atto, che deve giustificare adeguatamente le ragioni per cui l'incarico è considerato escluso dalla *ratione officii* e dal principio di onnicomprensività, ed è stata richiesta la scrupolosa osservanza della normativa prescritta in tema di incarichi (anche per il personale interno) dall'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 e dalla più recente normativa anticorruzione. Le indicazioni alle macrostrutture destinatarie hanno determinato proficua e consapevole collaborazione istituzionale, e prodotto argomenti utili per il nuovo Regolamento Incarichi, redatto da un apposito Gruppo di lavoro coordinato dal Segretariato Generale e in via di approvazione.

## 2.1.7 Locazioni passive

### Quadro normativo

Le locazioni passive delle Amministrazioni Pubbliche sono interessate da una complessa vicenda normativa negli ultimi anni, e sottoposte, soprattutto a partire dal decreto c.d. *spending review*, a profonda revisione, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

Principalmente, è stato prescritto che le amministrazioni pubbliche:

- Avviassero un processo di riduzione automatica (salvo recesso del locatore) del 15% dei canoni di locazione aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale<sup>50</sup> a partire dal 1 luglio 2014, consentendo, comunque, la facoltà di recesso anticipato dai contratti in corso. L'Avvocatura capitolina ha chiarito con apposito parere che la prescrizione normativa, estesa agli enti locali dall'art. 24 comma 4/b)<sup>51</sup> D.L. 66/2014, si applica esclusivamente agli immobili ad uso istituzionale, intendendo quelli destinati ad uffici.
- Non applicassero al canone dovuto l'aggiornamento ISTAT, a partire dal 2012; tale prescrizione è stata recentemente estesa a tutto il 2015.<sup>52</sup>

### Rilievi

Sono state oggetto di rilievi ed osservazione numerose determinazioni del Dipartimento Patrimonio, in relazione alla complessa vicenda delle locazioni passive.

<sup>50</sup> Art. 3 D.L. 95/2012 commi 4 e 5 : "4. Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il rinnovo del rapporto di locazione è consentito solo in presenza e coesistenza delle seguenti condizioni: a) disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione; b) permanenza per le Amministrazioni dello Stato delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ove già definiti, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti. 5. In mancanza delle condizioni di cui al comma 4, lett. a) e b), i relativi contratti di locazione sono risolti di diritto alla scadenza dalle Amministrazioni nei tempi e nei modi ivi pattuiti; le Amministrazioni individuano in tempo utile soluzioni allocative alternative economicamente più vantaggiose per l'Erario e nel rispetto delle predette condizioni. Pur in presenza delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, l'eventuale prosecuzione nell'utilizzo dopo la scadenza da parte delle Amministrazioni dello Stato comprese nell'elenco di cui al primo periodo del comma 4 e degli enti pubblici vigilati dai Ministeri degli immobili già condotti in locazione, per i quali la proprietà ha esercitato il diritto di recesso alla scadenza come previsto dal secondo periodo del comma 4, deve essere autorizzata con decreto del Ministro competente d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Agenzia del demanio. Per le altre amministrazioni comprese nell'elenco di cui al primo periodo del comma 4 deve essere autorizzata dall'organo di vertice dell'Amministrazione e l'autorizzazione è trasmessa all'Agenzia del Demanio per la verifica della convenienza tecnica ed economica. Ove la verifica abbia esito negativo, l'autorizzazione e gli atti relativi sono trasmessi alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

<sup>51</sup> Art. 24 comma 4/b): "il comma 7 è sostituito dal seguente: "7. Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della presente disposizione."

<sup>52</sup> Art. 3 comma 1 D.L. 95/2012: "In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per gli anni 2012, 2013, 2014 e 2015, l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT, previsto dalla normativa vigente non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) per l'utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali".



Roma Capitale, infatti, conduce in locazione passiva un numero molto elevato di immobili, per fini estremamente diversi (es. per emergenza abitativa, per uso uffici propri ma anche a favore di altre amministrazioni, come nel caso del giudice di pace).

I rilievi si sono incentrati principalmente su due ambiti precisi:

a) Le indennità di occupazione: sono stati più volte richiesti chiarimenti sulle indennità di occupazione che vengono erogate in luogo degli ordinari canoni di locazione - per contratti scaduti o altre vicende contrattuali - che possono determinare maggiori esborsi a danno delle casse comunali. L'istituto della indennità di occupazione, come chiarito dalla Corte di Cassazione<sup>53</sup>, si instaura cessato il contratto di locazione e nel perdurare della detenzione della cosa locata sine titolo; in tal caso *"il canone convenuto, che a norma dell'art. 1591 c.c. il conduttore in mora è tenuto a corrispondere sino alla riconsegna (cd. indennità di occupazione) costituisce solo il parametro di riferimento per la quantificazione del danno minimo da risarcire al locatore, versando il relativo importo (salvo, quindi, il risarcimento del danno maggiore che spetta al locatore provare)"*.

Si è rilevato come, a fronte di contratti in corso, siano state presentate disdette da parte del Dipartimento Patrimonio, con decorrenza immediata, finalizzate *"alla ricontrattazione dei termini economici e temporali"* dei negozi medesimi, anche a prescindere dei casi riguardanti immobili rientranti nella disciplina di cui all'art. 3 sopra citato; in presumibile conseguenza di tali disdette, si erogano indennità di occupazione. Al riguardo, come ha opportunamente evidenziato l'Avvocatura Capitolina con il parere prot. 23265 del 7 marzo 2014, è stato osservato come la scelta di disdire un contratto in corso, ma di continuare di fatto l'occupazione dello stesso, è di difficile comprensione e rischiosa in termini di bilancio, poiché implica il passaggio dall'erogazione di un canone all'erogazione di un'indennità, fattispecie diversa e produttiva di un maggiore esborso economico. E' stato osservato pertanto che l'interruzione di un contratto in corso senza alternative concrete e senza addvenire ad una rinegoziazione a condizioni più vantaggiose per l'amministrazione - oltre che potenzialmente produttiva di danno erariale - sia sintomo di una mancanza di programmazione gestionale.

Sono state a questo proposito, inoltre, richieste ricognizioni precise su casi e numero di indennità di occupazione erogate a fronte degli ordinari canoni; un sommario monitoraggio condotto internamente dall'Ufficio Controllo ha infatti evidenziato come le indennità di occupazione siano erogate in numero simile, se non maggiore, a quello dei canoni di locazione.

b) Le vicende contrattuali: sono stati formulati rilievi su carenze redazionali degli atti esaminati, che spesso non riportavano con adeguata chiarezza le fasi contrattuali e lo stato di vigenza dei contratti di locazione, contrastando con il principio di trasparenza degli atti e

---

<sup>53</sup> Cassazione Civile, Sezione III, 27 gennaio 2010, n. 1684

non consentendo adeguate valutazioni in ordine alle modalità di scelta del contraente, anche nei casi di locazione aderenti ai principi di concorsualità. In particolare, sono state oggetto di rilievo le carenze di indicazioni in ordine alle scadenze e ai rinnovi di contratti di locazione in corso.

## **2.1.8 I rimborsi agli amministratori**

### Quadro normativo

L'articolo 79 del TUEL e l'articolo 80 del TUEL disciplinano le assenze dal servizio e i rimborsi dovuti ai datori di lavoro di dipendenti che esercitano funzioni pubbliche. Tali oneri sono dovuti all'Ente *“per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo del suo svolgimento.*

Le norme dell'art. 79 regolano compiutamente la materia, con particolare riguardo:

- a) ai permessi per le riunioni dei consigli che si tengono in ore serali o notturne;
- b) alle licenze spettanti ai militari;
- c) ai permessi ed alle licenze per la partecipazione alle riunioni degli organi esecutivi, delle commissioni consiliari e commissioni comunali previste per legge, con una dotazione aggiuntiva per gli amministratori titolari delle cariche che comportano maggior impegno.

I lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli:

- comunali,
- provinciali
- metropolitani
- delle comunità montane
- delle unioni dei comuni
- circoscrizionali dei comuni con popolazione superiori a 500.000 abitanti

hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata in cui sono convocati i rispettivi consigli, fruendo di permessi retribuiti se non sono collocati in aspettativa ai sensi dell'art. 81.

Nel caso in cui i consigli si svolgano in orario serale, i predetti lavoratori hanno diritto di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo.

Quando i lavori del consiglio si protraggono oltre la mezzanotte, essi hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva

Le disposizioni del primo comma dell'art. 79 stabiliscono:

1. Il diritto dei lavoratori dipendenti ad assentarsi dal servizio per l'intera giornata nella quale è convocato il consiglio. Tale diritto compete per la giornata nella quale il consiglio è convocato e si riunisce. Nel caso in cui la riunione non ha luogo per mancanza del numero legale, il permesso retribuito spetta al consigliere che dal verbale di diserzione dell'adunanza risulta presente all'appello dopo il quale la riunione è stata dichiarata deserta.

2. Il diritto dei consiglieri che hanno partecipato alla riunione che si è tenuta in ore serali, di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo può comportare, a seconda degli orari ordinari di servizio che il lavoratore deve osservare, la fruizione di permessi retribuiti dall'ora nella quale doveva avere inizio la prestazione fino alle ore 8.

3. Per le adunanze che si protraggono oltre la mezzanotte, i lavoratori che sono stati presenti ai lavori dopo tale ora e fino alla conclusione dell'adunanza, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva, fruendo per la stessa di permessi retribuiti.

4. L'art. 79 del TUEL disciplina la posizione dei componenti dei consigli, gli assessori non consiglieri non sono compresi fra i componenti del consiglio.

I lavoratori dipendenti che fanno parte degli organi e commissioni di seguito indicate hanno diritto ad assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui sono componenti, per la loro effettiva durata, fruendo di permessi retribuiti. Il diritto di assentarsi dal servizio comprende il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro.

- Gli organi e commissioni previsti dal terzo comma dell'art. 79 del TUEL sono i seguenti:
- Giunte comunali, provinciali, metropolitane e delle comunità montane;
- Organi esecutivi dei consigli circoscrizionali, dei municipi, delle unioni di comuni, dei consorzi fra enti locali;
- Commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite
- Conferenze dei presidenti di gruppo e degli organismi di pari opportunità previsti dagli statuti o dai regolamenti consiliari;
- Commissioni comunali e provinciali previste per legge.

Per le assenze dal servizio per la partecipazione alle riunioni degli organismi sopra elencati i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, hanno diritto a fruire del permesso retribuito:

1. per la effettiva durata della riunione alla quale sono presenti. Il tempo riferito all'adunanza ha inizio dall'ora di convocazione per coloro che alla stessa sono presenti e dall'inizio della partecipazione, risultante dal verbale, per coloro che intervengono successivamente. La partecipazione ha termine con la conclusione o con l'uscita definitiva dalla riunione, secondo l'ora indicata a verbale.

2. i tempi di accesso dal posto di lavoro e di rientro allo stesso sono aggiunti con distinta indicazione, a quelli della riunione e sono dichiarati, con valutazione media riservata all'interessato, con una sintetica attestazione sostitutiva resa all'ente, che può essere effettuata anche a carattere permanente, salvo le variazioni occasionali, comunicate di volta in volta con semplice informativa firmata dall'amministratore.

3. i tempi per i quali spetta il permesso retribuito corrispondono a quelli compresi nell'orario di lavoro, per il servizio non prestato a causa dell'impegno elettivo.



Il quarto comma dell'art. 79 stabilisce che i lavoratori dipendenti, pubblici o privati, componenti dei seguenti organi esecutivi o titolari delle cariche individuali appresso indicate hanno diritto di assentarsi dai posti di lavoro per un massimo di 24 ore mensili, fruendo di permessi retribuiti in aggiunta a quelli già sopra indicati:

1. Componenti di organi esecutivi (eccettuati i sindaci ed i presidenti per i quali è previsto il limite massimo di 48 ore mensili):

Comune = giunta comunale

Provincia = giunta provinciale

Città metropolitana = giunta metropolitana

Unione di comuni = organo esecutivo

Comunità Montana = organo esecutivo

Consorzi tra enti locali = consiglio di amministrazione

2. Titolari di cariche individuali:

Comune:

- Presidente del consiglio di comuni fino a 30.000 abitanti
- Presidente del consiglio di circoscrizione
- Presidenti dei gruppi consiliari di comuni con oltre 15.000 abitanti

Provincia:

- Presidenti dei gruppi provinciali

In aggiunta ai permessi retribuiti previsti dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 79 del TUEL, il quarto comma dello stesso articolo dispone che i titolari delle seguenti cariche alle quali sono attribuite le funzioni di più elevato impegno e responsabilità ad il cui esercizio richiede una maggiore disponibilità di tempo, di seguito elencati, hanno diritto ad assentarsi dal posto di lavoro per un massimo di 48 ore mensili:

- Sindaci
- Sindaci metropolitani
- Presidenti delle Province
- Presidenti delle comunità montane
- Presidenti dei consigli provinciali
- Presidenti dei consigli dei comuni con oltre 30.000 abitanti

L'articolo 80 del TUEL fa riferimento soprattutto al "rapporto di dipendenza" dei lavoratori, rapporto la cui qualificazione, in relazione alle esigenze di individuazione della natura giuridica del datore.

L'articolo 80 del TUEL prevede che le assenze dal servizio di cui all'articolo 79 sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro. Gli oneri per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui all'articolo 79.

L'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, è tenuto a rimborsare quanto dallo stesso corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore. Il rimborso viene effettuato dall'ente entro trenta giorni dalla richiesta.

La ratio delle dettagliate disposizioni in esame è evidentemente quella di consentire la partecipazione al governo delle comunità locali a tutti i cittadini e, quindi, anche ai lavoratori dipendenti il cui contratto di lavoro, pubblico o privato, comportando vincoli particolarmente stringenti in termini di rispetto dell'orario, senza l'esplicita previsione di permessi retribuiti e non retribuiti, renderebbe oltremodo difficoltosa l'assenza dal lavoro per l'espletamento di funzioni istituzionali e la partecipazione alle sedute degli organi elettivi di governo.

La Corte dei Conti (delibera n. 10/2009) ha ribadito il principio secondo il quale il diritto del datore di lavoro al rimborso di quanto corrisposto al lavoratore senza che questi abbia provveduto ad eseguire le prestazioni richieste dal contratto perché impegnato nelle cure della cosa pubblica, non può essere messo in discussione.

#### Rilievi

I provvedimenti esaminati, riguardanti il rimborso al datore di lavoro di alcuni consiglieri capitolini, con le modalità previste dai citati articoli, non fornivano, nell'impianto motivazionale, alcun elemento idoneo a giustificare, nel quantum, l'importo erogato e risultavano carenti di una idonea documentazione a corredo.

Dall'analisi di alcuni provvedimenti si rilevava come, le somme rimborsate venivano erogate sulla base di una semplice autodichiarazione del datore di lavoro senza alcuna documentazione attestante l'effettivo orario di servizio dei consiglieri e le modalità di calcolo dell'importo dovuto al datore di lavoro e, quindi, documentazione necessaria per verificare la congruenza tra orari di assenza, impegni istituzionali e relativi rimborsi.

Si richiedevano, pertanto, alle strutture interessate, chiarimenti in ordine ai rilievi rappresentati, raccomandando una maggior cura nella redazione di atti analoghi dai quali, in ottemperanza ai principi di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa, sarebbe dovuta emergere in maniera puntuale, anche attraverso il supporto di idonea documentazione, la modalità di calcolo dell'importo dovuto al datore di lavoro ai sensi dei citati artt. 79 e 80 del TUEL.

I Responsabili delle strutture interessate, nell'inviare la documentazione integrativa richiesta, assicuravano la redazione, per il futuro, di provvedimenti di liquidazione completi di tutti gli idonei elementi.

## ***III. Capitolo -***

***I risultati del controllo per il 2014***

### 3.1 Analisi statistica del database a supporto

L'output dell'attività di controllo avviene con la redazione di report periodici di tipo statistico che evidenziano:

- gli **esiti** della fase di controllo (determinazioni Osservate ovvero Senza Osservazioni);
- i **rilievi** (vizi di legittimità, carenze motivazionali, carenze redazionali);
- le **azioni** conseguenti (stimolo all'autotutela, richiesta di chiarimenti, raccomandazioni, circolari).

In particolare, per ogni determinazione dirigenziale viene redatta una scheda di osservazione all'interno della quale vengono annotati i principali elementi caratterizzanti il provvedimento e gli indicatori di sintesi che possono misurare e differenziare l'attività dei dirigenti rispetto alle criticità segnalate.

Tali elementi di analisi, presenti nella relazione, sono trasmessi ai competenti organi come elemento di valutazione e di eventuale responsabilità dirigenziale di cui tener conto nell'ambito del ciclo di valutazione della performance. Inoltre, viene trasmesso all'OIV un documento contenente l'elenco dei nominativi dei dirigenti firmatari degli atti per i quali, a seguito dell'espletamento dell'attività di controllo, siano emersi rilievi di ordine amministrativo. Gli esiti dei controlli sulla singola determinazione dirigenziale, infatti, concorrono, insieme ad altri fattori, alla valutazione dei risultati e delle prestazioni dei dirigenti e rilevano ai fini della corresponsione della retribuzione accessoria.

Le determinazioni dirigenziali sottoposte al controllo amministrativo successivo, nell'anno 2014, sono state pari a n. **1.534** per un importo pari a € **4.990.495.557**, rispetto ad un totale di spesa per il Titolo I e II, impegnato nel Bilancio per l'esercizio 2014, pari a € **5.186.789.693** (come risultante dal sistema informatico SAP). Il rapporto tra i due valori identificati mette in evidenza come durante il 2014 siano stati controllati provvedimenti di spesa per un importo pari a circa 96,2% degli impegni complessivi presenti nel Titolo I e II del Bilancio.

Al riguardo, occorre precisare, a meri fini statistici, come il campione sopra rappresentato sia costituito, prevalentemente, dalle determinazioni dirigenziali repertorate durante l'anno 2014; con riferimento ai provvedimenti repertoriati nella fase conclusiva dell'anno, pertanto, le procedure amministrative sottese all'attività di controllo hanno trovato perfezionamento durante i primi mesi dell'anno 2015.

Tale scelta operativa (che si ribadisce rileva a soli fini statistici) è stata assunta nel corso dell'anno con l'obiettivo di rendere maggiormente confrontabili i dati finanziari riferiti al campione di provvedimenti esaminato con quelli ricavabili dal bilancio di previsione.

In dettaglio sono state analizzate n. **1.245** provvedimenti con un impegno di spesa uguale o

maggiore di € 200.000, n. **208** determinazioni con impegno di spesa inferiore alla soglia evidenziata e n. **81** provvedimenti senza rilevanza contabile.

Complessivamente sono state rilevate criticità per n. **222** determinazioni dirigenziali a cui è seguita la trasmissione di altrettante lettere ai Dirigenti Responsabili. Sussistendo, in alcuni casi, una connessione di carattere oggettivo o soggettivo, tra alcune determinazioni, si è proceduto all'accorpamento delle trasmissioni in **134** fascicoli di analisi.

Va sottolineato che l'attività di controllo, che avviene nell'ambito di una mutua e fattiva collaborazione tra le strutture capitoline, in modo da garantire ampiamente il buon andamento dell'attività, garantisce l'instaurarsi di una fitta corrispondenza tra l'ufficio preposto e le strutture che emettono le determinazioni oggetto di analisi, finalizzata al progressivo miglioramento della qualità degli atti amministrativi posti in essere dai soggetti responsabili.

Con tale finalità, nel corso del 2014, sono state predisposte due circolari, la RC 2752 (cfr. *Allegato 4.4*) del 14 febbraio 2014 che ha riguardato il Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute e la RC 27560 (cfr. *Allegato 4.5*) del 22 dicembre 2014 diretta a tutte le strutture apicali.

Nel primo caso, la circolare RC 2752, in risposta alla lettera del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute RC 22592 del 27.12.2013, ha richiamato l'attenzione all'osservanza dei principi comunitari di trasparenza, concorrenza e rotazione, posti a garanzia della par condicio degli operatori economici. La circolare ribadisce che le criticità legate alla difficoltà di bilancio e quindi il mancato stanziamento dei fondi necessari alla copertura degli interventi assistenziali non costituisce causa autonoma di giustificazione della scelta della P.A. di ricorrere a procedure di affidamento diretto di un servizio, legittimate, queste ultime, dalla sussistenza di ragioni oggettive di emergenza,

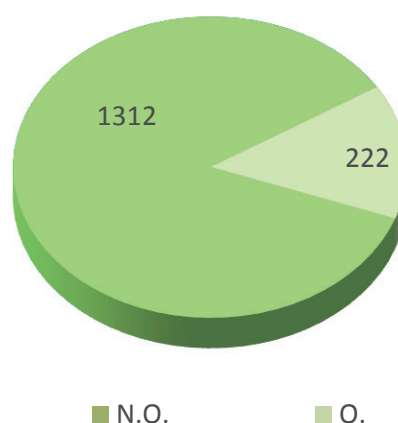
Nel secondo caso, la circolare RC 27560, del 22 dicembre 2014, ha invitato tutte le strutture dell'Amministrazione a fornire pronto riscontro alle osservazioni formulate dall'ufficio preposto ai controlli successivi, evitando reiterati e non giustificati ritardi nelle risposte, consentendo il corretto espletamento dell'attività in questione.

### 3.1.1 Esiti

La prima fase consiste nel verificare se la determinazione dirigenziale esaminata è suscettibile di rilievi amministrativi. Gli esiti dell'istruttoria dell'ufficio controlli amministrativi successivi è circoscritta a fatti e circostanze che emergono dall'atto e può condurre a due situazioni:

- **NON OSSERVAZIONI** - Nulla da eccepire o da rilevare sulle determinazioni dirigenziali esaminate, nessun rilievo;
- **OSSERVAZIONI** - Determinazioni per le quali si rilevano delle criticità.

**Grafico 1 – Numero determinazioni dirigenziali esaminate - Anno 2014**



La Tabella 1 mostra come l'attività di controllo si distribuisce sulle strutture dell'amministrazione e mette in evidenza come, in alcuni casi, il numero esiguo di determinazioni dirigenziali analizzate è dovuto alla ridotta mole di atti, con impegno di spesa maggiore della soglia presa in considerazione, prodotti dalle stesse Strutture.

La Tabella 2 mette in luce il numero di determinazioni per le quali sono emersi dei rilievi di irregolarità rispetto al totale delle determinazioni sottoposte al controllo.

Il medesimo dato è rappresentato graficamente nei successivi istogrammi (Grafico 2 a 5). In particolare i grafici 3 e 4 mettono a confronto, rispettivamente per le Strutture centrali e per quelle territoriali, il numero di determinazioni dirigenziali osservate e la percentuale di casi in cui sono state sollevate osservazioni dall'ufficio preposto; il riquadro evidenzia la presenza di Strutture per le quali il numero di determinazioni dirigenziali per le quali sono intervenute osservazioni supera il 20% di quelle analizzate.

Tabella 1 – Distribuzione attività di controllo per Struttura – Anno 2014

Descrizione Struttura	Tot DD analizzate	di cui con impegno di spesa $\geq$ 200.000€	di cui con impegno di spesa < 200.000€*
AGENZIA PER LA TOSSICODIPENDENZA	1		1
AVVOCATURA CAPITOLINA	30	28	2
DIREZIONE ESECUTIVA	20	16	4
GABINETTO DEL SINDACO	14	14	0
SEGRETARIATO-DIREZIONE GENERALE	5	4	1
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	14	9	5
DIP. RAZ SPESA - CENTRALE UNICA ACQUISTI	6	4	2
CORPO DI POLIZIA LOCALE DI ROMA CAPITALE	26	20	6
RAGIONERIA GENERALE	44	42	2
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZ	76	72	4
DIP. SVIL ECON ATT PRODUT-FORMAZ LAVORO	22	9	13
DIP. COMUNICAZIONE	9	3	6
DIP. CULTURA	48	46	2
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	46	43	3
DIP. MOBILITÀ E TRASPORTI	26	23	3
DIP. ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMAN E	139	137	2
DIP. PARTECIPAZIONI GRUPPO ROMA CAPITALE	2	1	1
DIP. POLITICHE ABITATIVE	63	57	6
DIP. POLITICHE SOCIALI, SUSSIDIARIETA' E SALUTE	151	142	9
DIP. PROGRAM E ATTUAZ URBANISTICA	30	13	17
DIP. PROMOZ. SVIL E RIQUALIFICAZ PERIFERIE	45	37	8
DIP. PROMOZIONE DEL TURISMO E DELLA MODA	16	6	10
DIP. RISORSE ECONOMICHE	40	37	3
DIP. SERV EDUC E SCOL, GIOV E PARI OPP	27	18	9
DIP. SPORT E QUALITA' DELLA VITA	13	6	7
DIP. SVIL INFRASTR E MANUT. URB	75	67	8
DIP. TUTELA AMB E DEL VERDE - PROT CIV	49	36	13
SOVRINTENDENZA CAPIT AI BENI CULT	21	12	9
Municipio 1	36	30	6
Municipio 2	33	25	8
Municipio 3	31	24	7
Municipio 4	22	16	6
Municipio 5	37	24	13
Municipio 6	32	20	12
Municipio 7	39	34	5
Municipio 8	19	15	4
Municipio 9	29	24	5
Municipio 10	52	34	18
Municipio 11	36	26	10
Municipio 12	23	11	12
Municipio 13	21	14	7
Municipio 14	33	27	6
Municipio 15	33	19	14
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.534</b>	<b>1.245</b>	<b>289</b>

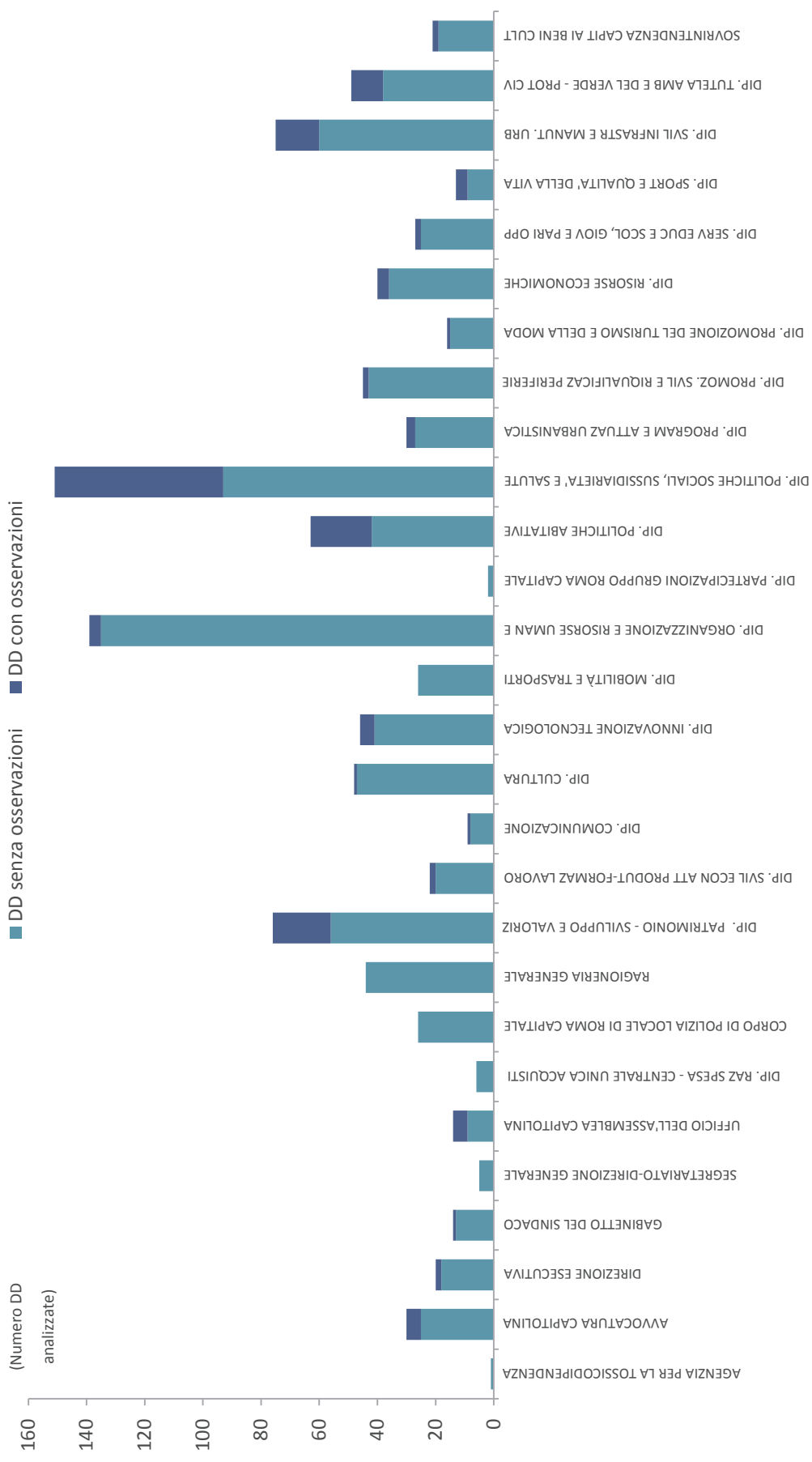
\*La colonna "di cui con impegno di spesa < di 200.000€" comprende le determinazioni dirigenziali senza rilevanza contabile esaminate.



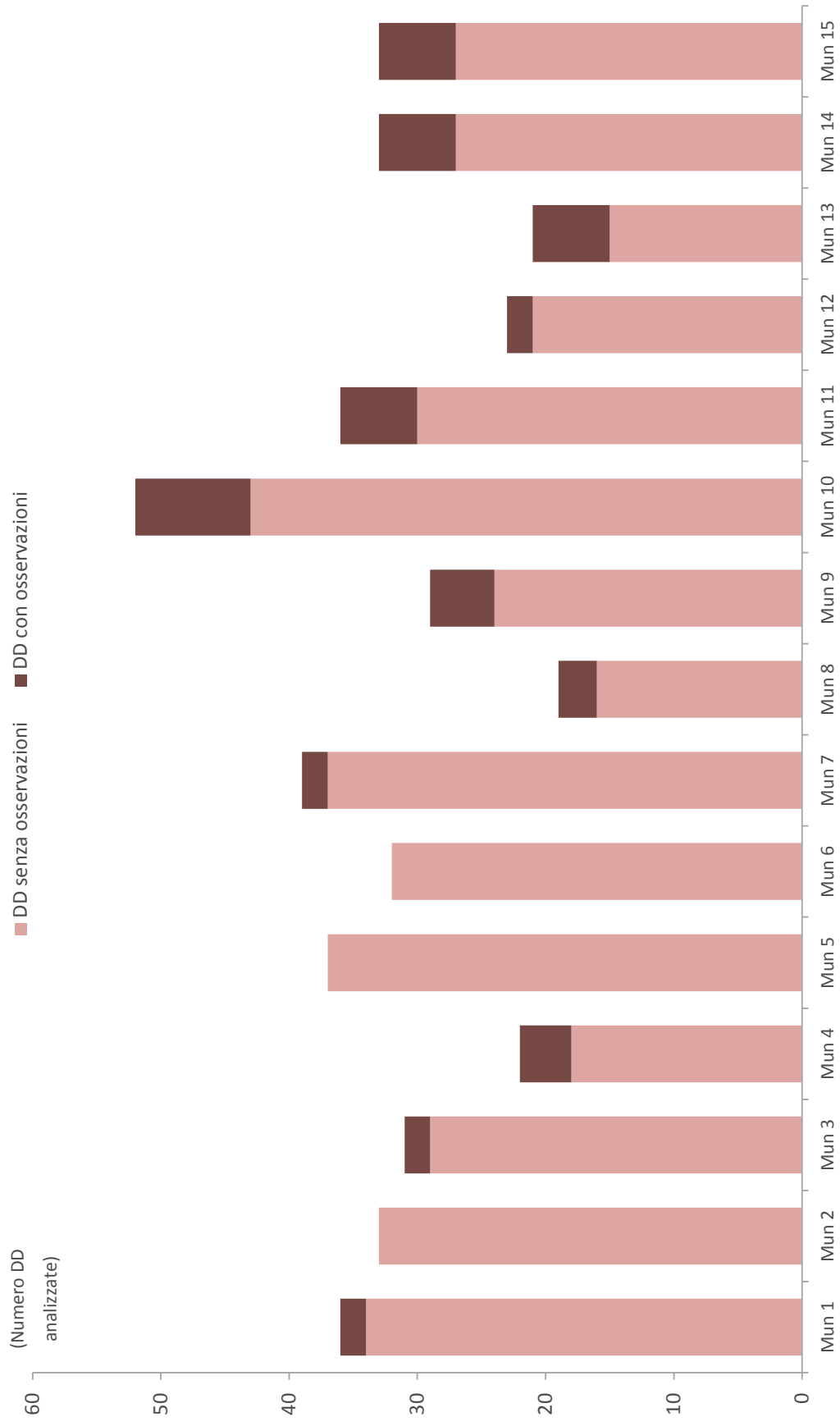
Tabella 2 – Esiti dell'attività di controllo per Struttura – Anno 2014

Descrizione Struttura	DD senza osservaz.	DD con osservaz.	Tot DD analizzate	% DD osservate su analizzate
AGENZIA PER LA TOSSICODIPENDENZA	1		1	0%
AVVOCATURA CAPITOLINA	25	5	30	17%
DIREZIONE ESECUTIVA	18	2	20	10%
GABINETTO DEL SINDACO	13	1	14	7%
SEGRETARIATO-DIREZIONE GENERALE	5		5	0%
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	9	5	14	36%
DIP. RAZ SPESA - CENTRALE UNICA ACQUISTI	6		6	0%
CORPO DI POLIZIA LOCALE DI ROMA CAPITALE	26		26	0%
RAGIONERIA GENERALE	44		44	0%
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZ	56	20	76	26%
DIP. SVIL ECON ATT PRODUT-FORMAZ LAVORO	20	2	22	9%
DIP. COMUNICAZIONE	8	1	9	11%
DIP. CULTURA	47	1	48	2%
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	41	5	46	11%
DIP. MOBILITÀ E TRASPORTI	26		26	0%
DIP. ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE	135	4	139	3%
DIP. PARTECIPAZIONI GRUPPO ROMA CAPITALE	2		2	0%
DIP. POLITICHE ABITATIVE	42	21	63	33%
DIP. POLITICHE SOCIALI, SUSSIDIARIETA' E SALUTE	93	58	151	38%
DIP. PROGRAM E ATTUAZ URBANISTICA	27	3	30	10%
DIP. PROMOZ. SVIL E RIQUALIFICAZ PERIFERIE	43	2	45	4%
DIP. PROMOZIONE DEL TURISMO E DELLA MODA	15	1	16	6%
DIP. RISORSE ECONOMICHE	36	4	40	10%
DIP. SERV EDUC E SCOL, GIOV E PARI OPP	25	2	27	7%
DIP. SPORT E QUALITA' DELLA VITA	9	4	13	31%
DIP. SVIL INFRASTR E MANUT. URB	60	15	75	20%
DIP. TUTELA AMB E DEL VERDE - PROT CIV	38	11	49	22%
SOVRINTENDENZA CAPIT AI BENI CULT	19	2	21	10%
Municipio 1	34	2	36	6%
Municipio 2	33		33	0%
Municipio 3	29	2	31	6%
Municipio 4	18	4	22	18%
Municipio 5	37		37	0%
Municipio 6	32		32	0%
Municipio 7	37	2	39	5%
Municipio 8	16	3	19	16%
Municipio 9	24	5	29	17%
Municipio 10	43	9	52	17%
Municipio 11	30	6	36	17%
Municipio 12	21	2	23	9%
Municipio 13	15	6	21	29%
Municipio 14	27	6	33	18%
Municipio 15	27	6	33	18%
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.312</b>	<b>222</b>	<b>1.534</b>	<b>14%</b>

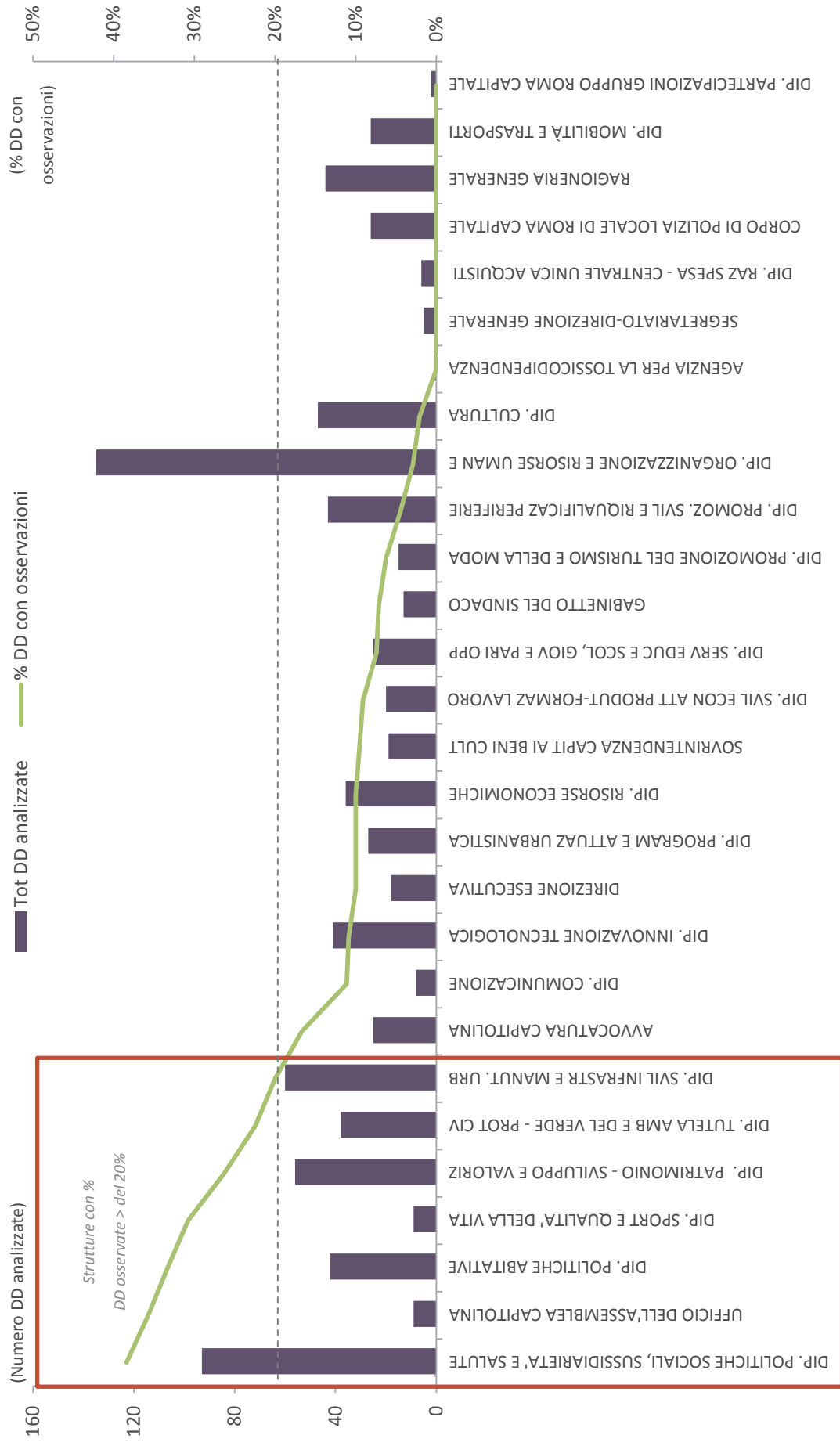
**Grafico 2 - Distribuzione Determinazioni Dirigenziali analizzate per Struttura - Strutture Centrali - Anno 2014**



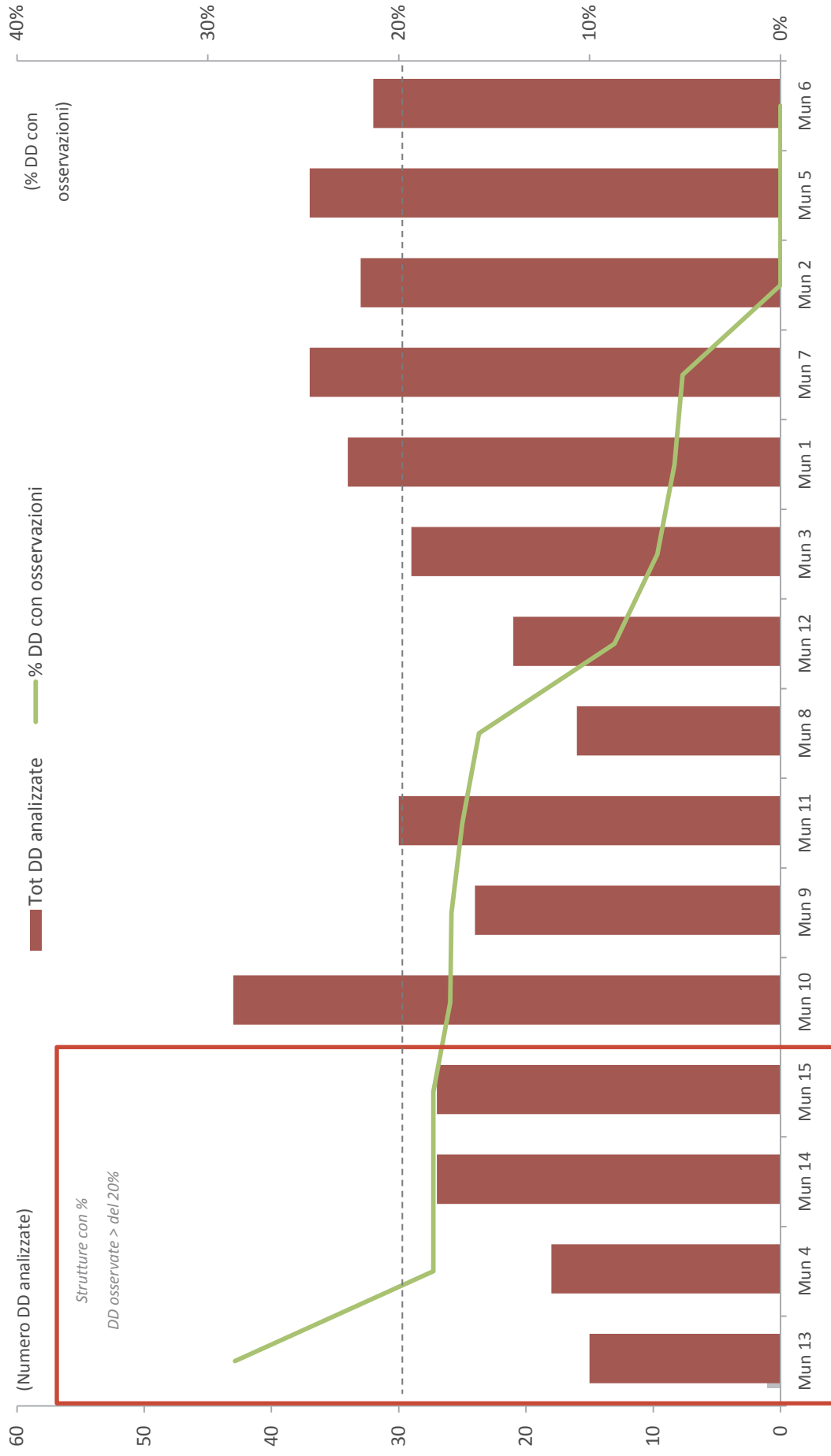
**Grafico 3 - Distribuzione Determinazioni Dirigenziali analizzate per Struttura - Strutture Territoriali - Anno 2014**



**Grafico 4 - Percentuale DD con osservazioni per Struttura - Strutture Centrali - Anno 2014**



**Grafico 5 - Percentuale DD con osservazioni per Struttura - Strutture Territoriali - Anno 2014**



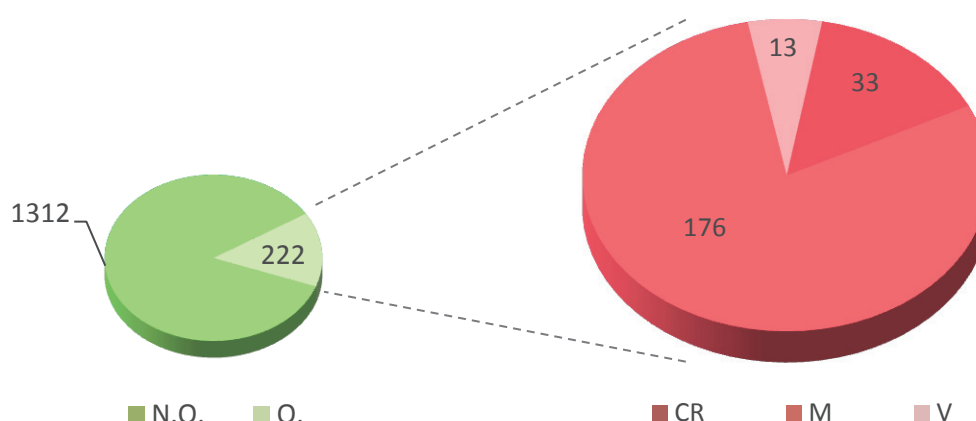
### 3.1.2 Rilievi

La segnalazione di singole irregolarità viene trasmessa al competente responsabile per consentire le eventuali azioni correttive.

A seguito della redazione della scheda (e delle conseguente nota all'ufficio interessato), per facilitare una rappresentazione statistica dell'attività di controllo, l'irregolarità emersa dall'esame della determinazione dirigenziale, viene classificata sulla base di tre macro categorie:

- **VIZI DI LEGITTIMITÀ (V)** - Vizi che inficiano le determinazioni dirigenziali esaminate e che quindi presentano delle difformità rispetto alla norma giuridica che le riguarda e ne comportano l'annullabilità. Sono ricomprese in questa fattispecie le determinazioni totalmente prive di motivazione;
- **CARENZE MOTIVAZIONALI (M)** - Emergono nell'ipotesi in cui l'atto amministrativo non esprima compiutamente i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base dello stesso ovvero che non indichi il provvedimento cui fa riferimento per la motivazione o che non lo renda disponibile. In tali situazioni si procede a richiedere chiarimenti circa i motivi che hanno portato all'adozione dell'atto;
- **CARENZE REDAZIONALI (CR)** - Impostazioni carenti dell'atto dal punto di vista formale e sostanziale; comprende tutti i casi in cui l'atto non è conforme agli standard redazionali stabiliti dall'amministrazione come ad esempio i riferimenti normativi non corretti, la mancanza dati, la scarsa intellegibilità

Grafico 6 – Rilievi trasmessi - Anno 2014



Nella tabella successiva è rappresentata la distribuzione, rispetto alle sopra elencate macro-categorie, delle determinazioni per le quali sono stati effettuati rilievi di regolarità durante la fase di controllo.

Il dato statistico evidenzia una prevalenza di rilievi derivanti da “carenze motivazionali” nella redazione dei provvedimenti amministrativi; la maggior parte degli atti risulta poco comprensibile, utilizza modalità redazionali obsolete, fa riferimento a norme abrogate oppure presenta rifuasi o ripetizioni che creano confusione nella lettura o interpretazione.

**Tabella 3 – Rilievi trasmessi per Struttura – Anno 2014**

Descrizione Struttura	Carenze redazionali	Carenze motivazionali	Vizi di legittimità	Totale rilievi
DIP. POLITICHE SOCIALI, SUSSIDIARIETA' E SALUTE	4	43	11	58
DIP. POLITICHE ABITATIVE	3	18		21
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE	1	19		20
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA	1	14		15
DIP. TUTELA AMBIENTALE E DEL VERDE - PROTEZIONE CIVILE	2	9		11
MUNICIPIO X	1	8		9
MUNICIPIO XI		6		6
MUNICIPIO XIII		6		6
MUNICIPIO XIV	1	5		6
MUNICIPIO XV		6		6
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA		4	1	5
AVVOCATURA CAPITOLINA	5			5
MUNICIPIO IX	1	4		5
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	2	3		5
DIP. RISORSE ECONOMICHE		4		4
MUNICIPIO IV	1	3		4
DIP. ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE	3	1		4
DIP. SPORT E QUALITA' DELLA VITA		4		4
DIP. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE URBANISTICA	2	1		3
MUNICIPIO VIII	1	2		3
DIREZIONE ESECUTIVA		2		2
DIP. PROMOZ. SVILUPPO E RIQUALIFICAZIONE PERIFERIE		2		2
MUNICIPIO III		1	1	2
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI	2			2
MUNICIPIO XII		2		2
MUNICIPIO VII		2		2
DIP. SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI, GIOVANI E PARI OPPORTUNITA'		2		2
DIP. SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE - FORMAZIONE LAVORO		2		2
MUNICIPIO I	1	1		2
DIP. PROMOZIONE DEL TURISMO E DELLA MODA		1		1
DIP. CULTURA	1			1
DIP. COMUNICAZIONE		1		1
GABINETTO DEL SINDACO	1			1
<b>Totale complessivo</b>	<b>33</b>	<b>176</b>	<b>13</b>	<b>222</b>



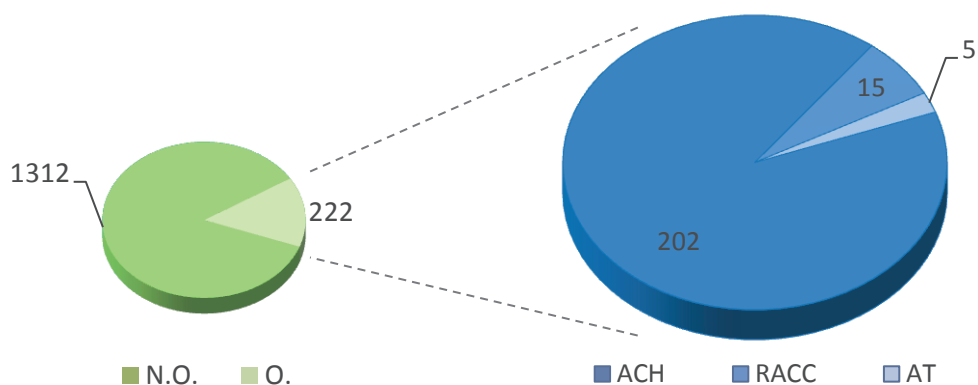
### 3.1.3 Azioni

Sempre per motivi statistici, nonché per garantire la completezza delle informazioni da trasmettere agli organi di valutazione, in relazione agli elementi di cui tener conto per analizzare la *performance* dirigenziale, con la presente relazione vengono raggruppate, per categorie omogenee, le attività amministrative poste in essere (azioni) dall'ufficio preposto, in conseguenza dei vizi rilevati sulle determinazioni costituenti il campione oggetto di controllo.

In particolare distinguiamo:

- **RICHIESTA DI VALUTARE PROVVEDIMENTI DI AUTOTUTELA (AT)** – Considerato il principio di autotutela dell'attività dirigenziale, la richiesta di provvedimenti di autotutela viene effettuata laddove il provvedimento possa essere viziato da una delle cause di illegittimità di cui all'art. 21-octies L.241/90 ss.mm.ii. - e precisamente incompetenza del soggetto che ha emanato il provvedimento, violazione di legge, eccesso di potere - ed in tutti i casi in cui, non avendo il provvedimento prodotto i propri effetti, sia suscettibile di valutazione di merito di senso contrario. La medesima richiesta viene esperita per le determinazioni dirigenziali totalmente prive di motivazione;
- **RICHIESTA CHIARIMENTI (CH)** - Richiesta di informazioni alla struttura che ha adottato l'atto, al fine di esplicitare quale sia stato il *modus operandi* in riferimento a quella data situazione concreta, per garantire che l'agire del soggetto pubblico sia stato rispettoso dei principi di correttezza, imparzialità e buon andamento nella cura e nel perseguimento di un dato interesse pubblico. Qualora alla richiesta di chiarimenti non corrispondano sufficienti giustificazioni, si può procedere alla successiva "richiesta di valutare provvedimenti di autotutela";
- **RACCOMANDAZIONI (RACC)** - Sono indicazioni operative che vengono fornite agli uffici affinché ne tengano conto nella redazione di futuri provvedimenti che presentano analoghe caratteristiche di quello esaminato;
- **CIRCOLARE (CIRC)** - Comunicazione interna emanata dall'ufficio controlli amministrativi successivi, a specifici uffici o a tutte le strutture di Roma Capitale, al fine di divulgare modalità procedurali dettagliate ed uniformi da seguire per l'emanazione dell'atto

**Grafico 7 – Azioni poste in essere - Anno 2014**



Nella tabella successiva sono rappresentate, per struttura, le azioni poste in essere dall'ufficio preposto in conseguenza dei vizi rilevati e sono evidenziati in prevalenza le richieste di chiarimenti inoltrate agli uffici firmatari degli atti.

Tabella 4 – Azioni poste in essere per Struttura – Anno 2014

Descrizione Struttura	Valutazz. Autotutela	Richiesta chiarimenti	Raccomandaz.	Totale Azioni
DIP. POLITICHE SOCIALI, SUSSIDIARIETA' E SALUTE	4	52	2	58
DIP. POLITICHE ABITATIVE		21		21
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE		20		20
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA		11	4	15
DIP. TUTELA AMBIENTALE E DEL VERDE - PROTEZIONE CIVILE		9	2	11
MUNICIPIO X		9		9
MUNICIPIO XI		6		6
MUNICIPIO XIII		5	1	6
MUNICIPIO XIV		6		6
MUNICIPIO XV		6		6
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	1	3	1	5
AVVOCATURA CAPITOLINA		5		5
MUNICIPIO IX		5		5
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA		4	1	5
DIP. RISORSE ECONOMICHE		4		4
MUNICIPIO IV		4		4
DIP. ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE		4		4
DIP. SPORT E QUALITA' DELLA VITA		4		4
DIP. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE URBANISTICA		1	2	3
MUNICIPIO VIII		2	1	3
DIREZIONE ESECUTIVA		2		2
DIP. PROMOZ. SVILUPPO E RIQUALIFICAZIONE PERIFERIE		2		2
MUNICIPIO III		1	1	2
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI		2		2
MUNICIPIO XII		2		2
MUNICIPIO VII		2		2
DIP. SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI, GIOVANI E PARI OPPORTUNITA'		2		2
DIP. SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE - FORMAZIONE LAVORO		2		2
MUNICIPIO I		2		2
DIP. PROMOZIONE DEL TURISMO E DELLA MODA		1		1
DIP. CULTURA		1		1
DIP. COMUNICAZIONE		1		1
GABINETTO DEL SINDACO		1		1
<b>Totale complessivo</b>	<b>5</b>	<b>202</b>	<b>15</b>	<b>222</b>

### 3.1.4 Conseguenze

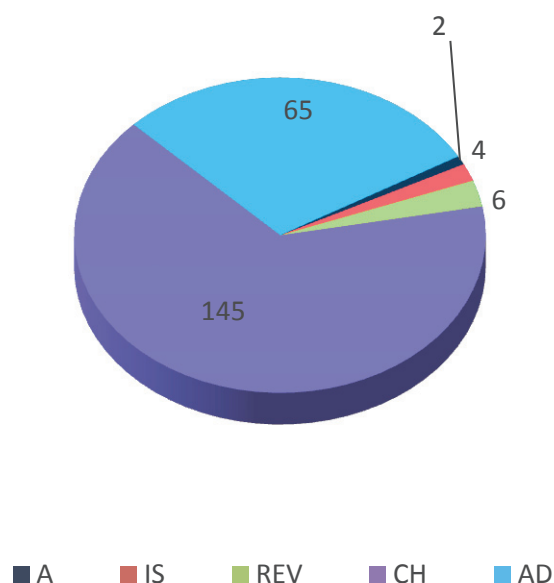
Sono stati, infine, elaborati degli indicatori per raggruppare, in categorie omogenee, le conseguenze di ordine amministrativo.

Nel dettaglio gli effetti sono stati così descritti:

- **ANNULLAMENTO D'UFFICIO (A)** - Annullamento della determinazione dirigenziale da parte dell'ufficio;
- **IRREGOLARITÀ SANATE (IS)** - Il destinatario dell'istruttoria condotta dall'ufficio controlli amministrativi successivi si è uniformato alle indicazioni formulate da quest'ultimo attraverso un atto con il quale sono state sanate le irregolarità contestate;
- **REVOCA (REV)** - Il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti.
- **CHIARIMENTI (CH)** – L'ufficio che ha prodotto l'atto ha fornito una replica corredata dei chiarimenti necessari a illustrare le motivazioni che hanno spinto all'adozione dell'atto.

Va sottolineato che, talvolta, la risposta non è esaustiva e non consente di ricostruire l'iter logico sotteso all'atto. Per l'anno 2015 sarà aggiunto un ulteriore elemento di indagine rappresentato dalla valutazione circa il contenuto della risposta a tali segnalazioni di irregolarità, al fine di consentire l'individuazione dei soggetti che pur avendo provveduto a dar riscontro alle osservazioni avanzate dall'ufficio competente, non hanno fornito sufficienti chiarimenti in merito.

**Grafico 8 – Conseguenze di ordine amministrativo - Anno 2014**



La tabella seguente mostra come per **12** determinazioni dirigenziali (6 revoche, 4 irregolarità sanate e 2 annullamenti d'ufficio), rispetto alle 222 per le quali sono stati sollevati rilievi ed osservazioni da parte dell'ufficio preposto, le strutture responsabili hanno provveduto a sanare le irregolarità rilevate ovvero a rimuovere il provvedimento mentre in **145** casi sono stati forniti chiarimenti in merito.

Infine, va sottolineato, esclusivamente ai fini statistici, che il campione evidenziato comprende le determinazioni (**65** casi identificati con il codice AD) per le quali, pur essendoci stato un rilievo, al momento della redazione del presente documento, si è in attesa di definizione del procedimento.

Tabella 5 – Conseguenze di ordine amministrativo per Struttura – Anno 2014

Struttura Apicale	Annullamento d'ufficio	Irregolarità sanate	Revoca	Risposta con chiarimenti	In attesa di definizione	Totale conseguenze*
DIP. POLITICHE SOCIALI, SUSSIDIARIETA' E SALUTE	1			45	12	58
DIP. POLITICHE ABITATIVE				12	9	21
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE				8	12	20
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA		1		3	11	15
DIP. TUTELA AMBIENTALE E DEL VERDE - PROTEZIONE CIVILE			1	8	2	11
MUNICIPIO X		1	1	3	4	9
MUNICIPIO XI		1		5		6
MUNICIPIO XIII				5	1	6
MUNICIPIO XIV				6		6
MUNICIPIO XV				4	2	6
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	1		1	2	1	5
AVVOCATURA CAPITOLINA				5		5
MUNICIPIO IX				2	3	5
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA				3	2	5
DIP. RISORSE ECONOMICHE				4		4
MUNICIPIO IV				4		4
DIP. ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE				3	1	4
DIP. SPORT E QUALITA' DELLA VITA			3	1		4
DIP. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE URBANISTICA				1	2	
MUNICIPIO VIII				2	1	3
DIREZIONE ESECUTIVA				2		2
DIP. PROMOZ. SVILUPPO E RIQUALIFICAZIONE PERIFERIE				2		2
MUNICIPIO III				1	1	2
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI				2		2
MUNICIPIO XII				2		2
MUNICIPIO VII		1		1		2
DIP. SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI, GIOVANI E PARI OPPORTUNITA'				2		2
DIP. SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE - FORMAZIONE LAVORO				2		2
MUNICIPIO I				2		2
DIP. PROMOZIONE DEL TURISMO E DELLA MODA				0	1	1
DIP. CULTURA				1		1
DIP. COMUNICAZIONE				1		1
GABINETTO DEL SINDACO				1		1
<b>Totale complessivo</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>145</b>	<b>65</b>	<b>222</b>

### **3.2 Proposte di sviluppo dell'attività di controllo ed implementazione della reportistica**

Le attività di analisi, condotta sulle Determinazioni Dirigenziali prodotte nel corso del 2014, ed il consolidamento di una metodologia avviata in via sperimentale nel corso del 2013, hanno spinto alla individuazione di ulteriori elementi di indagine che, implementati per l'anno 2015, determineranno il miglioramento delle analisi statistiche a supporto degli organi preposti e garantiranno la definizione di elementi aggiuntivi di cui tener conto nell'ambito del ciclo valutazione della *performance*.

Sulla base dell'esperienza acquisita sono già state evidenziate e declinate (paragrafo 1.9) alcune criticità che, in qualche maniera, non agevolano l'espletamento dell'attività.

Tuttavia, per il superamento di tali profili critici, nonché, in generale, per il miglioramento del sistema di controllo, sono necessari interventi indirizzati non solo ad implementare, sotto il profilo meramente tecnico, le modalità con le quali viene individuato il campione di provvedimenti oggetto di monitoraggio, ma risultano altresì indispensabili modifiche di carattere regolamentare che possano consentire di ampliare il perimetro della funzione svolta anche sotto l'aspetto organizzativo.

L'esperienza raggiunta in questi due anni di lavoro ed il cospicuo numero di Determinazioni Dirigenziali analizzate (n. 2659), hanno spinto ad una attenta analisi circa l'efficacia dei criteri con i quali viene definito il campione da sottoporre all'attenzione degli organi di controllo, incoraggiando la revisione degli stessi sia riguardo a determinazioni con impegni di spesa di importo inferiore ai 200 mila euro, che a quelle determinazioni che non hanno rilevanza contabile ma che riguardano aree, nell'ambito dell'attività dell'intera amministrazione, che debbono essere presidiate più di altre, mediante l'implementazione di misure di controllo.

In sintesi, pertanto, gli interventi da realizzare per l'anno 2015, finalizzati a ripensare e revisionare il controllo di regolarità in fase successiva, per renderlo più efficace ed efficiente, dovrebbero riguardare:

- ✓ **Utilizzo di un sistema informatico dedicato**  
Attualmente l'espletamento del controllo avviene su server non dedicati e con l'utilizzo di software elaborato in economia, a costo zero per l'amministrazione, dall'ufficio preposto al controllo e che presenta, di tutta evidenza criticità in ordine alla sicurezza informatica (protezione da accessi esterni) ed appesantimento del processo di estrazione del campione oggetto di osservazione;
- ✓ **Miglioramento del sistema di pubblicazione e digitalizzazione delle determinazioni dirigenziali**



L'introduzione di un sistema che consenta una ricerca tramite più **parole chiave** attraverso le quali richiamare le determinazioni sottoposte a vigilanza renderebbe migliore non solo la rappresentazione statistica, ma, soprattutto, faciliterebbe l'aggregazione delle determinazioni riferite ad un determinato oggetto, ipotesi particolarmente utile, ad esempio, nell'ambito delle procedure di appalto ad individuare e selezionare le diverse forme di affidamento;

✓ **Diminuzione della soglia dell'impegno di spesa degli atti per i quali vige l'obbligatorietà del controllo**

Come premesso nei precedenti paragrafi, l'attività di controllo si svolge, per espressa previsione regolamentare, su un campione costituito da tutte le determinazioni dirigenziali comportanti un impegno di spesa pari o superiore ad € 200.000, per le quali sia stata attestata, dal competente ufficio della Ragioneria Generale, la regolarità contabile e la copertura finanziaria. L'abbassamento di tale soglia, unitamente ai necessari adeguamenti di carattere organizzativo, amplierebbe il perimetro del campione sottoposto a controllo evitando, peraltro, che provvedimenti con impegno di spesa di importo molto prossimo alla soglia dei 200.000 euro siano esclusi dal campione medesimo.

Le proposte sopra declinate necessitano, necessariamente, oltre che di modifiche di carattere tecnico, che dovranno di tutta evidenza tener conto delle risorse finanziarie disponibili, anche di interventi di natura regolamentare da parte degli Organi competenti; a ciò aggiungasi che ogni sforzo volto a migliorare l'incisività, l'efficacia e l'efficienza della funzione non può prescindere, altresì, da un rafforzamento della struttura amministrativa all'uopo preposta.

### 3.3 Forme di comunicazione e raccordo con gli organi di controllo esterno

Come specificato nel Capitolo 1 della presente relazione, l'ufficio preposto svolge la funzione, relativa ai controlli successivi di regolarità amministrativa, sulla base di un'attività caratterizzata, secondo *ratio legis*, da una natura collaborativa, piuttosto che sanzionatoria, al fine di migliorare, in primis, i processi di autocorrezione interna.

Tuttavia, l'esperienza maturata, nel sia pur breve tempo di vigenza dell'istituto, ha palesato l'opportunità di instaurare forme di comunicazione e raccordo con gli Organi di controllo esterno, sia pur non previste normativamente, ed, in particolare, in primis, con l'Organismo Indipendente di Valutazione e la Corte dei Conti.

In particolare all'O.I.V. è stato trasmesso, unitamente alla relazione sul Controllo Successivo di Regolarità Amministrativa (periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 2013), un documento contenente l'elenco dei nominativi dei Dirigenti firmatari gli atti per i quali, a seguito dell'espletamento dell'attività di controllo, siano emersi rilievi di ordine amministrativo, nonché una serie di indicatori che, con riferimento agli esiti dei controlli, possano consentire, al medesimo Organo, di differenziare e misurare le performance dirigenziali.

Analogamente si procederà con riferimento all'anno 2014, nel corso del quale, a seguito del continuo confronto con la struttura amministrativa di supporto all'O.I.V., si è proceduto ad implementare gli indicatori di misurazione sopra menzionati

Inoltre, la Relazione sul Controllo Successivo di Regolarità Amministrativa relativa al periodo 1 aprile 2013 – 31 dicembre 2013, è stata allegata, pur non prescrivendo la norma un obbligo in tal senso, al referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e l'adeguatezza dei controlli interni, trasmesso, ai sensi dell'art. 148, comma 1, T.U.E.L., alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti .

E' evidente, peraltro, come dall'esame dei provvedimenti sottoposti a verifica, infatti, possano emergere fattispecie riconducibili ad ipotesi di danno patrimoniale.

A tal proposito, con nota RC 16405 del 7.10.2013 è stato evidenziato a tutti i Direttori delle strutture Capitoline l'intento di segnalare ai competenti Organi, gli atti osservati che, in ragione della gravità della violazione rilevata, possano essere forieri di danni di natura patrimoniale.

Corre l'obbligo di precisare, tuttavia, come le disposizioni legislative (art.17, comma 30 ter del decreto legge 78/2009 convertito con legge 3 agosto 2009, n.102) evidenzino che la competenza della Corte dei Conti si attiva in presenza di un ragionevole *fumus boni iuris* e di una lesione patrimoniale che abbia il crisma dell'attualità e della effettiva concretezza; circostanza, questa, che non è automaticamente ricollegabile alla mera illegittimità dell'atto amministrativo.

Al riguardo, peraltro, le indicazioni contenute nella nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale emanata dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti (prot. n. PG 9434/2007P del 2 agosto 2007) per le quali *“la necessità che il danno, per dar luogo ad un dovere di denuncia, debba essere concreto ed attuale, esclude dall’obbligo fatti aventi solo una potenzialità lesiva”* impongono di compiere una preventiva verifica sull’effettiva sussistenza di un danno conseguente a specifiche fattispecie imputabili a determinati soggetti.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, si procederà a trasmettere alla Procura presso la Corte dei Conti del Lazio, unitamente alla presente relazione, un prospetto riepilogativo contenente una scheda riassuntiva per ciascun provvedimento, con riferimento al periodo aprile 2013-dicembre 2014, per il quale si ritiene possano sussistere i presupposti sopra indicati ovvero sia plausibile la pertinenza all’ambito di competenza dell’Organo di controllo, fermo restando ogni valutazione da parte della Procura stessa in ordine ad eventuali richieste di acquisizione documentale.

## ***IV. Allegati***

# ***Allegato 4.1***

**Regolamento del sistema dei controlli interni**

**(Deliberazione A.C. n. 12 del 19/03/13)**



# ROMA CAPITALE

Protocollo RC n. 890/13

Deliberazione n. 12

## **ESTRATTO DAL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA**

Anno 2013

VERBALE N. 20

Seduta Pubblica del 19 marzo 2013

Presidenza: POMARICI

L'anno duemilatredici, il giorno di martedì diciannove del mese di marzo, alle ore 16,05, nel Palazzo Senatorio, in Campidoglio, si è adunata l'Assemblea Capitolina in seduta pubblica, in seconda convocazione, ai sensi dell'art. 35, comma 3 del Regolamento, per i soli oggetti già iscritti all'ordine dei lavori della seduta del 18 marzo, tolta per mancanza del numero legale, per i quali non si è fatto luogo a deliberazioni.

Partecipa alla seduta il sottoscritto Vice Segretario Generale, dott. Luigi MAGGIO.

Assume la presidenza dell'Assemblea Capitolina il Presidente Marco POMARICI il quale dichiara aperta la seduta.

(O M I S S I S)

Alla ripresa dei lavori – sono le ore 16,30 – il Presidente dispone che si proceda al secondo appello.

Eseguito l'appello, il Presidente comunica che sono presenti i sottoriportati n. 21 Consiglieri:

Azuni Maria Gemma, Belfronte Rocco, Berruti Maurizio, Casciani Gilberto, Cianciulli Valerio, Ciardi Giuseppe, Cirinnà Monica, De Luca Athos, De Priamo Andrea, Di Cosimo Marco, Fioretti Pierluigi, Gramazio Luca, Guidi Federico, La Fortuna Giuseppe, Masino Giorgio Stefano, Orsi Francesco, Pomarici Marco, Quadrana Gianluca, Smedile Francesco, Torre Antonino e Vigna Salvatore.

Giustificato il Consigliere Gazzellone Antonio, in missione.

Assenti l'on. Sindaco Giovanni Alemanno e i seguenti Consiglieri:

Aiuti Fernando, Alzetta Andrea, Angelini Roberto, Bianchini Roberto, Bianconi Patrizio, Cantiani Roberto, Cassone Ugo, Ferrari Alfredo, Cochi Alessandro, Coratti Mirko, De Luca Pasquale, De Micheli Francesco, Marroni Umberto, Masini Paolo, Mennuni Lavinia, Mollicone Federico, Naccari Domenico, Nanni Dario, Onorato Alessandro, Ozzimo Daniele, Panecaldo Fabrizio, Pelonzi Antongiulio, Policastro Maurizio, Quarzo Giovanni, Rocca Federico, Rossin Dario, Rutelli Francesco, Sabbatani Schiuma Fabio, Santori Fabrizio, Siclari Marco, Stampete Antonio, Todini Ludovico Maria, Tomaselli Edmondo, Tredicine Giordano, Valeriani Massimiliano, Vannini Scatoli Alessandro, Voltaggio Paolo e Zambelli Gianfranco.

Il PRESIDENTE constata che il numero degli intervenuti è sufficiente per la validità della seduta agli effetti deliberativi.

Partecipano alla seduta, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento, i Consiglieri Aggiunti Godoy Sanchez Madisson Bladimir e Okeadu Victor Emeka.

Partecipa altresì alla seduta, ai sensi dell'art. 46 del Regolamento, l'Assessore Funari Lucia.

(O M I S S I S)

Il PRESIDENTE pone quindi in votazione, con procedimento elettronico, l'8ª proposta nel sottoriportato testo risultante dall'accoglimento dell'emendamento:

8ª Proposta (Dec. G.C. del 18 gennaio 2013 n. 8)

### **Approvazione Regolamento del sistema dei controlli interni.**

Premesso che il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 3 “rafforzamento dei controlli interni in materia di Enti Locali”, modifica l'art. 147 del T.U.E.L. in materia di controlli interni ed introduce gli artt. 147 bis, 147 ter, 147 quater e 147 quinquies;

Che con la citata norma viene, pertanto, riformulato l'intero sistema dei controlli interni degli Enti Locali;

Che, in particolare, il citato Decreto, individua le tipologie di controllo, che di seguito si sintetizzano:

1. controlli di regolarità amministrativa, preventivo e successivo, e di regolarità contabile;
2. controllo di gestione;
3. controllo strategico;
4. controllo sugli equilibri finanziari;
5. controllo sulle società partecipate non quotate in borsa e sugli organismi gestionali esterni;
6. controllo sulla qualità dei servizi erogati

Che gli strumenti e le modalità di controllo interno sono definiti con regolamento adottato dall'Assemblea Capitolina;

Che la nuova formulazione dell'art. 147, comma 4, T.U.E.L. riconosce agli Enti Locali autonomia normativa ed organizzativa al fine di disciplinare il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione;

Che, pertanto, il sistema dei controlli interni di Roma Capitale sarà diretto a:

- a) valutare, tramite il controllo strategico, l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;
- b) verificare, mediante il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi



- interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- c) garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la regolarità tecnica e contabile degli atti, nella fase preventiva di formazione e nella fase successiva, secondo i principi generali di revisione aziendale;
  - d) assicurare il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della valutazione del rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno;
  - e) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'Ente;
  - f) garantire la rilevazione del livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con la finalità di soddisfare le aspettative e le esigenze degli utenti;

Che gli esiti dei controlli interni sono utilizzati anche ai fini della redazione della relazione di inizio e fine mandato prevista dall'art. 4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e costituiscono parametro di valutazione della performance individuale;

Che, al fine di dare attuazione a quanto previsto dal Decreto Legge n. 174/2012, risulta essere indispensabile dotarsi di un apposito regolamento che contenga la disciplina del sistema dei controlli interni sulla base dei criteri individuati dal Decreto suddetto;

Che l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di controllo interno sono attualmente disciplinati dal regolamento di contabilità ai sensi dell'art. 35 dello Statuto Roma Capitale;

Che, pertanto, il Regolamento sui controlli interni deve integrarsi con le disposizioni già esistenti nell'ambito di Roma Capitale, in particolar modo il regolamento di contabilità, il regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale e la deliberazione di Giunta Capitolina n. 116/2010 recante l'adozione della disciplina del "Ciclo della programmazione, pianificazione, controllo, misurazione e valutazione della performance";

Che il Regolamento sui controlli interni si coordina, altresì, con il Piano di prevenzione della corruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";

Che, i competenti organi dell'Amministrazione, provvederanno alla disciplina di dettaglio ed adegueranno il modello organizzativo, al fine di assicurare effettività ed efficacia alle funzioni di controllo, nonché l'aggiornamento e l'allineamento della regolamentazione dell'Ente ai principi e alle norme adottate con il presente provvedimento;

Che dalla data di entrata in vigore del presente regolamento si intende modificata e/o abrogata ogni precedente disposizione con lo stesso incompatibile;

Che in data 17 gennaio 2013 il Segretario – Direttore Generale, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.E.L. si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della proposta di deliberazione indicata in oggetto.

Il Segretario – Direttore Generale

F.to: L. Iudicello";

Preso atto che in data 18 gennaio 2013 il Ragioniere Generale ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del D.Lgs.

n. 267 del 18 agosto 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità contabile della proposta di deliberazione di cui all'oggetto.

Il Ragioniere Generale

F.to: M. Salvi”;

Che la proposta, in data 21 gennaio 2013, è stata trasmessa ai Municipi per l'espressione del parere da parte del relativo Consiglio;

Che dai Municipi I, IV, VII, XI, XII, XVIII e XIX non è pervenuto alcun parere;

Che, con deliberazioni in atti, i Consigli dei Municipi II, V, VIII, X, XIII, XVI e XVII hanno espresso parere favorevole;

Che i Consigli dei Municipi VI, XV e XX hanno espresso parere favorevole con le seguenti richieste e/o osservazioni:

Municipio VI:

In virtù del disposto di cui all'art. 147 bis del T.U.E.L., occorre precisare correttamente la natura preventiva e successiva del parere di regolarità amministrativa e quella esclusivamente preventiva del parere contabile. Modificare il punto C e, di conseguenza, l'art. 6 del Regolamento allegato alla proposta di deliberazione (pag. 9), nel modo seguente:

1. lett. C pag. 2: garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa, la regolarità tecnica degli atti nella fase preventiva di formazione e nella fase successiva, secondo i principi generali di previsione aziendale; garantire, attraverso il controllo di regolarità contabile, la regolarità contabile degli atti nella fase preventiva, secondo i principi generali di previsione aziendale;
2. art. 6 pag. 9: i controlli di regolarità amministrativa garantiscono la legittimità, la conformità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa sia nella fase preventiva di formazione dell'atto sia successivamente all'esecutività dello stesso; i controlli di regolarità contabile garantiscono la legittimità, la conformità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa nella fase preventiva di formazione dell'atto.

Municipio XV:

1. Art. 4 – modificare il comma 1:

“Il sistema di programmazione strategica declina le Linee Programmatiche di mandato amministrativo del Sindaco e dei Presidenti dei Municipi nei documenti di programmazione operativa, in prospettiva pluriennale, con verifiche a cadenza annuale e infra annuale, ed è accompagnato dalla individuazione delle risorse economico-finanziarie necessarie alla loro attuazione”;

2. Art. 4 – al comma 3 si aggiungano le seguenti lettere:

“e. i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni;

f. l'adeguatezza delle procedure attuate agli obiettivi definiti;

g. la qualità dei servizi erogati in rapporto alla soddisfazione della domanda espressa;

h. l'impatto socio-economico delle azioni realizzate.”

3. Art. 4 – modificare il comma 5:

“L'attività di Controllo Strategico è attuata da apposita struttura posta alle dirette dipendenze del Direttore Generale, ove nominato, ovvero del Segretario Generale, il quale ne individua il responsabile. Tale struttura predispone i rapporti periodici da presentare alla Giunta Capitolina, al Presidente dell'Assemblea Capitolina, ai

Presidenti dei Municipi ed ai Presidenti dei Consigli Municipali, anche ai fini dell'eventuale aggiornamento dei piani e dei programmi. A tal fine la struttura si avvale del contributo dei Dirigenti per l'acquisizione delle informazioni necessarie, nonché di tutti i dati desumibili dal sistema informativo di cui al comma 4 dell'art. 3”;

4. Art. 5 – comma 2, modificare la lettera “b”):

“b) la rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi (ove ricorrano) ed alle risorse previste ed impiegate, in relazione alle azioni realizzate;”

5. Art. 7 – l'attuale comma 4, si traspone, con modifiche, quale comma 1 di un nuovo articolo 8 bis;

Art. 8-bis – Controllo successivo di regolarità contabile

“1. Al controllo successivo di regolarità contabile partecipa il Collegio dei Revisori dei Conti, che redige uno specifico rapporto semestrale da trasmettere al Sindaco, al Direttore Generale, al Segretario, al Ragioniere Generale, all'OIV, al Presidente dell'Assemblea Capitolina, ai Presidenti dei Municipi ed ai Presidenti dei Consigli Municipali”;

6. Art. 7 – in sostituzione dell'originario comma 4, traslato all'art. 8-bis, si inserisce il seguente comma:

“4. Con l'obiettivo di garantire la maggior efficienza dell'azione amministrativa si specifica che, su ciascun atto, in sede di controllo preventivo, i Dirigenti che assicurano il controllo tecnico-amministrativo ed i Dirigenti che assicurano il controllo contabile operano ciascuno in regime di responsabilità disgiunta ed esclusiva nelle sfere di rispettiva competenza.”

7. Art. 7 – si inserisce un ulteriore comma:

“4-bis La responsabilità della valutazione circa la necessità che su un determinato atto debba essere acquisito il parere di regolarità contabile, secondo i disposti del precedente comma 3, spetta al Dirigente che assicura il preventivo controllo tecnico-amministrativo sull'atto medesimo”.

8. Art. 12 – modificare il comma 1:

“Il Segretario – Direttore Generale provvede, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente Regolamento, a disporre l'adeguamento del modello organizzativo, al fine di assicurare effettività ed efficacia alle funzioni di controllo; provvede altresì, nel termine di sessanta giorni, a sottoporre alla Giunta Capitolina gli atti deliberativi necessari all'aggiornamento ed all'allineamento della regolamentazione dell'Ente ai principi ed alle norme adottate con il presente provvedimento.”

9. Art. 12 – modificare il comma 2:

“Dalla data di entrata in vigore del presente Regolamento e nelle more dell'adozione degli atti deliberativi di cui al precedente comma, s'intende comunque modificata e/o abrogata ogni precedente disposizione con lo stesso incompatibile.”

Municipio XX:

Tali innovazioni nel sistema dei controlli interni siano supportate da un adeguato numero dell'organico di personale.

Che i Consigli dei Municipi III, IX e XI hanno espresso parere contrario;

Che la Giunta Capitolina, nella seduta del 1° marzo 2013, in merito alle osservazioni dei Municipi ha rappresentato quanto segue:

Municipio VI:

la proposta di modifica non viene accolta in quanto si ritiene non abbia alcuna portata innovativa, infatti, la differenza tra il carattere preventivo e successivo del controllo di regolarità amministrativa e quello esclusivamente preventivo del controllo di regolarità contabile si intendono sufficientemente esplicitate sia nelle premesse del provvedimento deliberativo che nel testo dell'unito regolamento.

Municipio XV:

1. la proposta di modifica non viene accolta in quanto in contrasto con la norma di legge. Infatti, il comma 1 dell'art. 4 del Regolamento riprende il vigente quadro normativo declinando gli obblighi dell'Amministrazione in tema di controllo strategico, di cui all'art. 147 ter del T.U.E.L., introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, rispetto alle linee programmatiche di mandato presentate dal Sindaco (a cui l'art. 46 comma 3 del T.U.E.L. attribuisce in via esclusiva tale competenza) all'Assemblea Capitolina, in coerenza con i documenti di bilancio;
2. la proposta di modifica non viene accolta in quanto non presenta portata innovativa. Infatti, premesso che l'elencazione contenuta nell'art. 3 è a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo degli obiettivi che si pone il controllo strategico di cui all'art. 147 ter del T.U.E.L., introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, si ritiene che gli indicatori proposti dal Municipio siano assorbiti dalle lettere b) e c) del comma 3 dell'art. 4;
3. la proposta di modifica non viene accolta in quanto non presenta portata innovativa. Infatti, premesso che l'elencazione contenuta nell'art. 3 è a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo degli obiettivi che si pone il controllo strategico di cui all'art. 147 ter del T.U.E.L., introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, si ritiene che gli indicatori proposti dal Municipio siano assorbiti dalle lettere b) e c) del comma 3 dell'art. 4;
4. la proposta di modifica non viene accolta in quanto priva di portata innovativa. Infatti la modifica della locuzione all'interno della parentesi non cambia la sostanza e la ratio del dettato regolamentare;
5. la proposta di modifica non viene accolta in quanto in contrasto con la normativa vigente. Infatti, l'art. 147-bis del T.U.E.L., introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, non prevede alcun controllo successivo di regolarità contabile;
6. la proposta di modifica non viene accolta in quanto non ha nessuna portata esplicativa o innovativa. Infatti, le responsabilità e le funzioni attribuite al Dirigente competente per materia, nonché ai Dirigenti delle varie articolazioni della Ragioneria, in ordine al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, sono espressamente declinate nel proposto Regolamento in coerenza con quanto previsto dal T.U.E.L.;
7. la proposta di modifica non viene accolta in quanto in contrasto con la normativa vigente. Infatti, data la perentorietà della disposizione di cui all'art. 147-bis del T.U.E.L., introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, letteralmente recepita nella disposizione regolamentare, la modifica comporterebbe la sottrazione al soggetto responsabile

degli equilibri finanziari di una valutazione che è al medesimo attribuita dalla citata norma di legge;

8. la proposta di modifica non viene accolta in quanto, rispetto al primo periodo, in contrasto con la vigente normativa e priva, rispetto al secondo periodo, di portata innovativa. Infatti la modifica così formulata, con riferimento al primo periodo, attribuisce al Segretario Generale funzioni in ordine all'organizzazione di uffici e servizi che, ai sensi dell'art. 48 del T.U.E.L., sono proprie della Giunta Comunale. In merito al secondo periodo, invece, la modifica proposta non cambia nella sostanza quanto già statuito nell'art. 12 del proposto regolamento;
9. la proposta di modifica non viene accolta in conseguenza del mancato accoglimento della modifica di cui al precedente punto;

Municipio XX:

Alla raccomandazione non segue alcuna specifica proposta di modifica del provvedimento deliberativo e del testo dell'allegato Regolamento.

Atteso che la X Commissione non ha fatto pervenire alcun parere entro il termine prescritto.

Visto il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

Visto lo Statuto del Comune di Roma adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 122 del 17 luglio 2000 e successive modifiche ed integrazioni;

Visto il parere favorevole del Dirigente responsabile del Servizio, espresso, ai sensi dell'art. 49 del T.U.E.L., in ordine all'emendamento approvato;

L'ASSEMBLEA CAPITOLINA

DELIBERA

per le motivazioni esposte in narrativa,

1. di approvare il nuovo Regolamento del sistema dei controlli interni allegato alla presente deliberazione per costituirne parte integrante e sostanziale;
2. di dare mandato agli Uffici competenti di comunicare l'adozione del provvedimento al Prefetto ed alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti nei termini di cui all'art. 3, comma 2, del Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174.

**REGOLAMENTO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI**

**Indice**

*Art. 1 – OGGETTO*

*Art. 2 – SOGGETTI DEL CONTROLLO*

*Art. 3 – SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI*

*Art. 4 – CONTROLLO STRATEGICO*

*Art. 5 - CONTROLLO DI GESTIONE*

*Art. 6 – CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE*

*Art. 7 – CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE*

*Art. 8 – CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA*

*Art. 9 – CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI*

*Art. 10 – CONTROLLI SULE SOCIETÀ' PARTECIPATE NON QUOTATE E SUGLI ORGANISMI  
GESTIONALI ESTERNI*

*Art. 11 – CONTROLLO SULLA QUALITÀ' DEI SERVIZI EROGATI*

*Art. 12 – DISPOSIZIONI FINALI E MODIFICHE AI REGOLAMENTI VIGENTI*

**Art. 1 – Oggetto**

1. Il presente regolamento disciplina i principi ed i criteri generali ai quali deve conformarsi il sistema dei controlli interni di Roma Capitale, in attuazione degli artt. 147 e seguenti del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, nonché le finalità ed i soggetti che vi partecipano, individuando gli strumenti e le metodologie per garantire la legittimità, la regolarità, la correttezza, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

2. La presente disciplina tiene conto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo, attribuite agli Organi politici, e compiti di gestione assegnati agli organi apicali dell'ente.

**Art. 2 – Soggetti del controllo**

1. Partecipano all'organizzazione e gestione del sistema dei controlli interni il Segretario Generale, il Direttore Generale ove nominato, il Ragioniere Generale, il Direttore Esecutivo ove nominato, i Direttori delle strutture centrali e territoriali, ogni unità organizzativa a ciò specificatamente preposta dal Regolamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale, nonché, sulla base delle specifiche competenze attribuite dalla vigente normativa, il Collegio dei Revisori dei Conti.

**Art. 3 – Sistema dei controlli interni**

1. Il sistema dei controlli interni, articolato secondo le funzioni ed attività previste dal d.lgs. 267/2000, artt. 147 e ss., e declinate nel successivo comma, opera in modo integrato e coordinato, in sinergia con lo Statuto, il Regolamento di Contabilità, il Regolamento degli Uffici e dei Servizi e gli strumenti di pianificazione e programmazione adottati da Roma Capitale, a garanzia dell'economicità, efficacia, efficienza, legalità e buon andamento della gestione complessiva dell'Ente e della *performance*, anche in relazione al funzionamento degli organismi esterni partecipati.

2. Il Sistema dei controlli interni di Roma Capitale è diretto a:

a) valutare, tramite il *controllo strategico*, l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;



- b) verificare, mediante il **controllo di gestione**, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- c) garantire, attraverso il **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, la regolarità tecnica e contabile degli atti, nella fase preventiva di formazione e nella fase successiva, secondo i principi generali di revisione aziendale;
- d) assicurare il costante **controllo degli equilibri finanziari** della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della valutazione del rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno;
- e) verificare, attraverso l'affidamento e il **controllo** dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli **organismi gestionali esterni dell'Ente**;
- f) garantire la rilevazione del **livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati**, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con la finalità di soddisfare le aspettative e le esigenze degli utenti.
3. Gli esiti delle diverse tipologie di controllo interno di cui alle lettere b), c), d), e), f), del precedente comma, nonché i risultati della valutazione della *performance* organizzativa, concorrono alla formazione del controllo strategico di cui alla lettera a).
4. L'Ente si avvale di un sistema informativo integrato adeguato alla gestione delle molteplici informazioni necessarie all'esercizio dei controlli interni ed in grado di produrre in modo tempestivo le informazioni necessarie per le valutazioni di competenza degli organi politici e gestionali
5. Gli esiti dei controlli interni sono utilizzati anche ai fini della redazione della relazione di inizio e fine mandato prevista dall'art. 4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e sono comunicati tempestivamente all'Organismo indipendente di valutazione ai fini della verifica della responsabilità dirigenziale e per la valutazione della *performance* individuale.

6. Il Direttore Generale, ove nominato, ovvero il Segretario Generale, con le modalità previste dall'art.148 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, cura la predisposizione di report semestrali sull'adeguatezza e funzionalità del sistema dei controlli interni che il Sindaco deve inoltrare alla sezione regionale della Corte dei Conti ed al Presidente dell'Assemblea Capitolina. Tali report sono pubblicati sul sito istituzionale di Roma Capitale.

#### **Art. 4 – Controllo strategico**

1. Il sistema di programmazione strategica declina le Linee Programmatiche di mandato amministrativo del Sindaco nei documenti di programmazione operativa, in prospettiva pluriennale, con verifiche a cadenza annuale e infra annuale, ed è accompagnato dalla individuazione delle risorse economico-finanziarie necessarie alla loro attuazione.

2. Il controllo strategico, sulla base del sistema di cui al comma 1, garantisce il monitoraggio infra annuale e la rilevazione a consuntivo, annuale e pluriennale, dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti. Il referto del controllo strategico fornisce le informazioni per la verifica dell'attuazione dei piani e dei programmi e dell'adeguatezza delle scelte compiute, anche ai fini della loro rimodulazione.

3. Il controllo strategico si avvale degli esiti dei controlli di cui all'art. 3; in particolare rileva :

- a. i risultati conseguiti rispetto ai programmi e progetti definiti nella Relazione Previsionale e Programmatica e agli obiettivi contenuti nel Piano esecutivo di Gestione, anche attraverso l'individuazione di indicatori di risultato;
- b. gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, e i relativi impieghi;
- c. i livelli di trasparenza, efficienza, efficacia e integrità dell'azione amministrativa;
- d. gli incrementi quantitativi e qualitativi dei servizi erogati dall'amministrazione o da organismi gestionali esterni.

4. Le metodologie con cui viene assicurato il controllo strategico sono strettamente integrate con le attività di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

5. L'attività di Controllo Strategico è attuata da apposita struttura posta alle dirette dipendenze del Direttore Generale, ove nominato, ovvero del Segretario Generale, il quale ne individua il responsabile. Tale struttura predispose i rapporti periodici da presentare alla Giunta ed all'Assemblea Capitolina, anche ai fini dell'eventuale aggiornamento dei piani e dei programmi. A tal fine la struttura si avvale del contributo dei Dirigenti per l'acquisizione delle informazioni necessarie, nonché di tutti i dati desumibili dal sistema informativo di cui al comma 4 dell'art. 3.

#### **Art. 5 – Controllo di gestione**

1. Al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e benefici il controllo di gestione misura, attraverso appositi indicatori, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione; esamina, nel corso ed al termine della gestione, le risorse impiegate e gli aspetti quali-quantitativi dei servizi offerti; evidenzia ed analizza, inoltre, gli eventuali scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi gestionali, formulando le proposte dei possibili rimedi.

2. Il controllo di gestione è attuato attraverso:

- a) la definizione del sistema degli indicatori di *output*, *outcome*, efficienza ed economicità;
- b) la rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi (se disponibili) e alle risorse previste e risorse impiegate, in relazione alle azioni realizzate;
- c) l'individuazione del costo standard dei servizi mediante le rilevazioni della contabilità analitica;
- d) la strutturazione di modelli di comparazione (*benchmarking*) interna ed esterna per servizi omogenei o con altre amministrazioni locali analoghe per dimensioni e condizioni territoriali e socio-economiche.

3. Roma Capitale si dota di un adeguato sistema informativo in grado di gestire e rielaborare in maniera integrata i dati di natura contabile ed extra contabile, nonché di un sistema di monitoraggio e di verifica in grado di produrre una reportistica almeno semestrale, oltre che annuale.

4. L'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun Direttore di struttura, in relazione sia alle attività organizzative e gestionali di propria competenza, sia alle risorse ed obiettivi assegnati in sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione.

5. Le attività di indirizzo, monitoraggio e coordinamento del controllo di gestione sono svolte da un'apposita struttura a ciò deputata.

6. la struttura di cui al comma 5 fornisce annualmente il referto del controllo di gestione agli amministratori e ai responsabili dei servizi, nonché all'Organo di Revisione, all'OIV e alla Corte dei Conti.

#### **Art. 6 – Controlli di regolarità amministrativa e contabile**

1. I controlli di regolarità amministrativa e contabile garantiscono, sia nella fase preventiva di formazione dell'atto amministrativo, sia successivamente all'esecutività dello stesso, la legittimità, la conformità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

#### **Art. 7 – Controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile**

1. Nella fase preventiva della formazione dell'atto, il controllo di regolarità amministrativa è assicurato dal Dirigente competente per materia ed è esercitato attraverso l'espressione del parere di regolarità tecnica che attesta la conformità dell'azione amministrativa alla vigente normativa comunitaria e nazionale nonché l'idoneità del provvedimento, in termini di efficacia e di efficienza, al raggiungimento degli obiettivi programmati.

2. Il controllo di regolarità contabile è effettuato dal Ragioniere Generale e dai Dirigenti preposti alle varie articolazioni della Ragioneria ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione e l'apposizione del visto di regolarità contabile sulle determinazioni dirigenziali.

3. Tale controllo deve essere effettuato sui provvedimenti che comportano riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente. Esso consiste nella verifica dell'esatta imputazione della spesa al pertinente capitolo di bilancio, nel riscontro della capienza del relativo stanziamento, nella valutazione sulla correttezza sostanziale della spesa proposta e nella conformità della stessa alle leggi, ai regolamenti e agli indirizzi emanati ai fini della salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica.

4. Al controllo di regolarità contabile partecipa il Collegio dei Revisori dei Conti, che redige uno specifico rapporto semestrale da trasmettere al Sindaco, al Direttore Generale, al Segretario, al Ragioniere Generale, all'OIV ed al Presidente dell'Assemblea Capitolina.

5. Per gli atti deliberativi di competenza degli Organi politici, salvo che non riguardino meri atti di indirizzo, i pareri di regolarità amministrativa e contabile sono inseriti nella deliberazione. Qualora la Giunta o l'Assemblea Capitolina non intendano conformarsi ai medesimi, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.

#### **Art. 8 – Controllo successivo di regolarità amministrativa**

1. Il controllo di regolarità amministrativa sui provvedimenti amministrativi di Roma Capitale è esercitato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario Generale che ne individua, attraverso proprio atto, le modalità operative di dettaglio.

2. Il controllo è finalizzato alla verifica della correttezza e regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi generali dell'ordinamento, alla legislazione comunitaria e nazionale vigente, allo Statuto e ai regolamenti, nonché agli standard redazionali definiti dall'Amministrazione.

3. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi individuati secondo una selezione effettuata con motivate ed idonee tecniche di campionamento.

4. Ai fini dell'individuazione del campione tipo, occorre garantire che siano, comunque, sottoposte a controllo successivo tutte le determinazioni comportanti un impegno di spesa superiore alla soglia prevista dalla normativa europea in materia di appalti pubblici, ferma restando la possibilità di prescrivere il controllo su provvedimenti con limite di spesa inferiore qualora non si pervenga ad un campione percentualmente rappresentativo rispetto al totale degli impegni previsti nel bilancio di Roma capitale.

5. Le modalità di scelta del campione tipo da sottoporre a controllo dovranno, altresì, garantire:



a) che sia sottoposta a verifica una percentuale rappresentativa di provvedimenti riguardanti categorie di atti disciplinanti settori ed aree sensibili così come definite ed individuate con il piano di prevenzione della corruzione di Roma Capitale, di cui alla legge 6 novembre 2012, n.190

b) che siano sottoposti a verifica provvedimenti rappresentativi dell'intera struttura amministrativa di Roma Capitale sia sotto il profilo territoriale, sia rispetto ai singoli settori di competenza.

6. Le risultanze del controllo di cui al presente articolo sono trasmesse annualmente, a cura del Segretario Generale, alla Giunta ed all'Assemblea Capitolina, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti ed agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti.

7. Anche ai fini del rispetto del principio di autotutela amministrativa, in caso di riscontrate irregolarità in relazione agli atti sottoposti a controllo, gli esiti dello stesso sono tempestivamente comunicati al dirigente responsabile unitamente alla direttive a cui lo stesso deve conformarsi.

#### **Art. 9 – Controllo sugli equilibri finanziari**

1. Il controllo di cui al presente articolo deve essere effettuato con riguardo alla gestione di competenza, alla gestione residui e alla gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno. Esso deve altresì costituire presupposto necessario ai fini dell'adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione gestionale dell'Ente.

2. Tale controllo è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Ragioniere Generale e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Direttore Generale, del Segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

3. Le modalità di esercizio del controllo sugli equilibri finanziari sono disciplinate dal regolamento di contabilità, nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

4. Il controllo sugli equilibri finanziari comporta anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

**Art. 10 – Controlli sulle società partecipate non quotate e sugli organismi gestionali esterni**

1. Il controllo degli organismi partecipati, sia direttamente che indirettamente da Roma Capitale, è finalizzato a verificare lo stato di attuazione degli indirizzi, degli obiettivi gestionali, degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi attribuiti ai medesimi soggetti giuridici secondo le prescrizioni contenute negli strumenti programmatici di Roma Capitale e nei contratti di servizio.

2. Nella realizzazione degli obiettivi ad esse assegnati, le società di cui al presente articolo devono assicurare il rispetto dei vincoli economico-finanziari posti dal socio pubblico e comunicare preventivamente, secondo le modalità definite dai competenti organi dell'Amministrazione con appositi atti di indirizzo, la presenza di atti o fatti nonché decisioni di straordinaria gestione che possano incidere sugli equilibri finanziari complessivi di Roma Capitale o che, comunque, prevedano il coinvolgimento di Roma Capitale.

3. L'attività di controllo è svolta, in via principale, da una struttura interna all'Amministrazione appositamente preposta alla cura dei rapporti con le società e gli enti partecipati, nonché, secondo le specifiche competenze declinate nel Regolamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale, dal Segretario Generale, dal Direttore Generale ove nominato, dal Ragioniere Generale, dal Direttore Esecutivo ove nominato, dal Direttore del Dipartimento competente sulla materia oggetto del contratto di servizio, dal Direttore del Dipartimento delle Risorse Umane.

4. L'ufficio preposto agli organismi partecipati, svolge una funzione di sintesi delle attività di controllo svolte dalle altre strutture capitoline di cui al precedente comma e redige, con cadenza annuale, un report sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati e degli eventuali scostamenti rilevati, che viene trasmesso al Sindaco, alla Giunta e all'Assemblea Capitolina.

5. Ai fini dell'esercizio dei controlli di cui al presente articolo, l'Amministrazione si dota di un idoneo sistema informativo che consenta di rilevare la situazione finanziaria, contabile, gestionale ed organizzativa di ciascuna società, i rapporti finanziari tra Roma Capitale e partecipata, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica e sugli altri vincoli dettati per le tipologie di società in esame.

6. Con periodicità stabilita da apposita direttiva e sulla base delle risultanze acquisite attraverso il sistema informativo di cui al precedente comma, sono predisposte, dalla struttura amministrativa di cui al comma 4, relazioni descrittive della gestione aziendale di ciascuna società partecipata direttamente o indirettamente. Tali relazioni devono consentire il monitoraggio periodico sull'andamento della società, l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e l'individuazione delle opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio di Roma Capitale.

7. I risultati complessivi della gestione di Roma Capitale e delle società di cui al presente articolo sono rilevati mediante bilancio consolidato, da elaborare sulla base del principio di competenza economica. Tale documento, predisposto dalla Ragioneria Generale, viene sottoposto dalla Giunta all'approvazione dell'Assemblea Capitolina.

8. Le società sono obbligate ad adeguare i propri statuti al fine di recepire le disposizioni contenute nel presente articolo e nei successivi atti di indirizzo adottati dalla Giunta Capitolina e dai competenti Uffici.

#### **Art. 11 – Controllo sulla qualità dei servizi erogati**

1. Il controllo della qualità dei servizi erogati è finalizzato a verificare, attraverso idonee metodologie, sia dirette che indirette, il rispetto degli standard stabiliti dalle carte dei servizi e dai contratti di servizio nonché il grado di soddisfazione percepita degli utenti, con riferimento ai servizi pubblici gestiti da Roma Capitale ovvero affidati ad organismi esterni.

2. Per le finalità di cui al precedente comma Roma Capitale utilizza una struttura specificatamente dedicata allo scopo.



3. Roma Capitale garantisce che, con riferimento all'attività inerente al monitoraggio permanente della qualità erogata e percepita dagli utenti, siano individuate forme di partecipazione delle associazioni dei consumatori.

**Art. 12 – Disposizioni finali e modifiche ai regolamenti vigenti**

1. I competenti organi dell'amministrazione adeguano il modello organizzativo, al fine di assicurare effettività ed efficacia alle funzioni di controllo, nonché l'aggiornamento e l'allineamento della regolamentazione dell'Ente ai principi e alle norme adottate con il presente provvedimento.

2. Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento si intende modificata e/o abrogata ogni precedente disposizione con lo stesso incompatibile.

Procedutosi alla votazione nella forma come sopra indicata, il Presidente, con l'assistenza dei Segretari, dichiara che la proposta risulta approvata all'unanimità, con 21 voti favorevoli.

Hanno partecipato alla votazione i seguenti Consiglieri:

Aiuti, Angelini, Berruti, Bianconi, Cantiani, Casciani, Ciardi, De Micheli, De Priamo, Di Cosimo, Fioretti, Gramazio, Guidi, Marroni, Masino, Pomarici, Rutelli, Smedile, Tomaselli, Torre e Vigna.

La presente deliberazione assume il n. 12.

(O M I S S I S)

IL PRESIDENTE  
M. POMARICI

IL VICE SEGRETARIO GENERALE  
L. MAGGIO

La deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio dal .....  
al ..... e non sono state prodotte opposizioni.

La presente deliberazione è stata adottata dall'Assemblea Capitolina nella seduta  
del **19 marzo 2013**.

*Dal Campidoglio, li .....*

p. IL SEGRETARIO GENERALE

.....

## ***Allegato 4.2***

**Piano dettagliato del sistema dei controlli interni**



## Determinazione Dirigenziale

NUMERO REPERTORIO **RC/2/2013** del **08/apr/13**

NUMERO PROTOCOLLO **RC/6237/2013** del **08/apr/13**

disciplina del sistema del controllo successivo di regolarità amministrativa ex art. 147 bis T.U.E.L., ai sensi della deliberazione n. 12 del 19 marzo 2012 dell'Assemblea Capitolina concernente il "Regolamento del Sistema dei controlli interni"

### FIRME

Responsabile unico del  
procedimento

IL SEGRETARIO-  
DIRETTORE GENERALE

Iudicello  
Liborio

Firmato digitalmente da Iudicello Liborio  
DN: c=IT, o=non presente, cn=Iudicello  
Liborio,  
serialNumber=ITDCILBR52R27C094A,  
givenName=Liborio, sn=Iudicello,  
dnQualifier=11276694  
Data: 2013.04.08 11:49:09 +02'00'

Visto di conformità agli  
obiettivi programmatici.  
IL DIRETTORE

(D.lgs 267/2000) visto di  
regolarità contabile e  
copertura finanziaria

Visto di regolarità  
contabile



## IL SEGRETARIO - DIRETTORE GENERALE

Premesso :

che il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 3, “rafforzamento dei controlli interni in materia di Enti Locali”, modifica l'art. 147 del T.U. E.L. in materia di controlli interni ed introduce gli artt. 147 bis, 147 ter, 147 quater e 147 quinquies;

che la citata normative prevede le seguenti tipologie di controlli:

- controllo di regolarità amministrativa, preventivo e successivo, e di regolarità contabile;
- controllo strategico;
- controllo di gestione;
- controllo sugli equilibri finanziari;
- controllo sulle società partecipate non quotate in borsa e sugli organismi gestionali esterni;
- controllo sulla qualità dei servizi erogati;

che in particolare, l'art. 147 bis del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, così come modificato dall'art. 3 del D.L. 174/2012, al comma 2, statuisce 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.”;*

che il controllo è finalizzato alla verifica della correttezza e regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi generali dell'ordinamento, alla legislazione comunitaria e nazionale vigente, allo Statuto e ai regolamenti, nonché agli standard redazionali definiti dall'Amministrazione;

che l'Assemblea Capitolina con deliberazione n. 12 del 19 marzo 2012 ha approvato il “Regolamento del Sistema dei controlli interni”;

che in particolare, l'art. 8 del suddetto Regolamento prevede al comma 1, che: “ *Il controllo di regolarità amministrativa sui provvedimenti amministrativi di Roma capitale è esercitato, nella fase*





*successiva, secondo principi generali di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario Generale che ne individua, attraverso proprio atto, le modalità operative di dettaglio.*

che pertanto è necessario attribuire, ad una struttura allo scopo preposta, le funzioni amministrative relative ai controlli di cui al citato art.8 del Regolamento del sistema dei controlli interni

che con successivo provvedimento sarà individuata ed organizzata la struttura, coordinata da un responsabile nominato con il medesimo atto, alla quale, sulla base delle direttive formulate dal Segretario-Direttore Generale, saranno attribuite le attività amministrative finalizzate alla funzione di controllo amministrativo successivo;

che, inoltre il citato Regolamento prevede altresì che: *“Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi individuati secondo una selezione effettuata con motivate ed idonee tecniche di campionamento.*

*Ai fini dell'individuazione del campione tipo, occorre garantire che siano, comunque, sottoposte a controllo successivo tutte le determinazioni comportanti un impegno di spesa superiore alla soglia prevista dalla normativa europea in materia di appalti pubblici, ferma restando la possibilità di prescrivere il controllo su provvedimenti con limite di spesa inferiore qualora non si pervenga ad un campione percentualmente rappresentativo rispetto al totale degli impegni previsti nel bilancio di Roma capitale.*

*Le modalità di scelta del campione tipo da sottoporre a controllo dovranno, altresì, garantire:*

*a) che sia sottoposta a verifica una percentuale rappresentativa di provvedimenti riguardanti categorie di atti disciplinanti settori ed aree sensibili così come definite ed individuate con il piano di prevenzione della corruzione di Roma capitale, di cui alla legge 6 novembre 2012, n.190*

*b) che siano sottoposti a verifica provvedimenti rappresentativi dell'intera struttura amministrativa di Roma capitale sia sotto il profilo territoriale, sia rispetto ai singoli settori di competenza.*

*6. Le risultanze del controllo di cui al presente articolo sono trasmesse annualmente, a cura del Segretario Generale, alla Giunta ed all'Assemblea capitolina, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti ed agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti.*

*7. Anche ai fini del rispetto del principio di autotutela amministrativa, in caso di riscontrate irregolarità in relazione agli atti sottoposti a controllo, gli esiti dello stesso sono tempestivamente comunicati al dirigente responsabile unitamente alla direttive a cui lo stesso deve conformarsi.”;*

che pertanto è necessario approvare un piano operativo che individui e declini nel dettaglio le procedure per il concreto svolgimento dell'attività in esame, quali i criteri di scelta del campione di provvedimenti da esaminare, le modalità di espletamento del controllo e i contenuti essenziali della



reportistica riguardante la funzione amministrativa esercitata.

Per i motivi esposti in narrativa,

## Determina

di approvare il piano dettagliato del sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa, parte integrante e sostanziale del seguente provvedimento, in coerenza con il "Regolamento del Sistema dei controlli interni" approvato dall'Assemblea capitolina con deliberazione n. 12 del 19 marzo 2012, ai sensi dell'art. 147 bis del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267;  
con successivo provvedimento sarà individuata ed organizzata la struttura che, coordinata da un responsabile nominato con il medesimo atto, curerà, sulla base delle direttive formulate dal Segretario-Direttore Generale, ogni necessario adempimento amministrativo finalizzato alla funzione di controllo amministrativo successivo

Riservato alla  
Ragioneria Generale

IL SEGRETARIO -  
DIRETTORE  
GENERALE

ludicello  
Liborio

Firmato digitalmente da Ludicello Liborio  
DN: c=IT, o=non presente, cn=ludicello  
Liborio,  
serialNumber=T:DC:LLBR52R27C094A,  
givenName=l liborio, sn=ludicello,  
dnQualifier=11276694  
Data: 2013.04.08 11:39:23 +02'00'



## Piano dettagliato del sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa

### **Scelta del campione da sottoporre a controllo**

In coerenza con gli indirizzi formulati dall'Assemblea capitolina, il controllo successivo di regolarità amministrativa è effettuato su un campione costituito da tutte le determinazioni dirigenziali, adottate dalle strutture di Roma Capitale, che abbiano un impegno di spesa pari o superiore ad € 200.000,00 (duecentomila/00), per le quali sia stata attestata, da parte del competente ufficio della Ragioneria Generale, la regolarità contabile e la copertura finanziaria.

L'ufficio preposto:

- a) redige, mensilmente, l'elenco dei provvedimenti da sottoporre a controllo
- b) verifica che, nell'arco di un trimestre, nell'elenco dei provvedimenti da esaminare, ricavato con il criterio di cui al primo capoverso, siano presenti determinazioni dirigenziali adottate da ogni singola struttura amministrativa – di linea e di staff - di Roma capitale; nell'ipotesi contraria, integra il campione attraverso procedure di scelta casuale effettuata fra le determinazioni dirigenziali adottate dalle strutture non presenti nell'elenco originario, in modo da assicurare il principio secondo il quale l'attività di controllo successivo di regolarità sia espletata su un adeguato numero di provvedimenti rispetto ad ogni singola struttura di Roma Capitale.

L'ufficio preposto verifica, altresì, con cadenza trimestrale, che tra le determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo siano presenti provvedimenti, salvo integrarne l'elenco con le modalità di cui alla lettera b) del precedente capoverso, il cui oggetto riguardi aree di attività considerate sensibili ai sensi dell'art.1, comma 16, della Legge 190/2012, quali:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

## **Modalità di espletamento dell'attività di controllo**

Il controllo è effettuato con modalità che consentano, attraverso l'ausilio di un apposito sistema informatico, di acquisire, automaticamente, i provvedimenti da esaminare - ed, eventualmente, i relativi allegati - in formato digitale.

Le determinazioni dirigenziali, contenute nel campione da sottoporre a controllo, non reperibili mediante il ricorso al suddetto sistema informatico verranno richieste ai competenti uffici che le trasmetteranno, prontamente, sempre in formato digitale, al Segretariato – Direzione Generale ai fini dello svolgimento dell'attività in esame.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa costituisce, pertanto, idoneo strumento anche ai fini della verifica degli adempimenti, posti dalla vigente normativa a carico degli enti pubblici, inerenti alla pubblicazione dei provvedimenti amministrativi.

Il controllo è finalizzato ad accertare la correttezza e la regolarità del provvedimento esaminato, in relazione alla conformità ai principi generali dell'ordinamento, alla legislazione comunitaria e nazionale vigente, allo Statuto e ai regolamenti di Roma Capitale, nonché agli standard redazionali definiti dall'Amministrazione.

Nell'ipotesi in cui, dall'esame del provvedimento medesimo, emergano evidenti irregolarità, che incidano sulla validità dell'atto, ovvero anomalie rispetto agli standard redazionali utilizzati dall'Amministrazione capitolina, le risultanze del controllo saranno immediatamente trasmesse al dirigente che ha adottato la determinazione, il quale potrà in essere ogni attività amministrativa finalizzata alla rimozione delle violazioni rilevate.

Per ogni determinazione dirigenziale, per la quale siano emersi rilievi di cui al precedente capoverso, viene redatta una scheda in cui, sinteticamente, sono riportate le osservazioni formulate dall'ufficio preposto al controllo e che costituisce parte integrante della reportistica di cui al successivo paragrafo.

## **Report**

L'Ufficio preposto dovrà procedere alla redazione di un *report*, con cadenza trimestrale, dal quale dovranno emergere i seguenti dati statistici:

- 1) Numero di determinazioni dirigenziali esaminate rispetto al numero di determinazioni dirigenziali, con impegno di spesa, adottate dalle strutture di Roma Capitale;
- 2) Numero di determinazioni dirigenziali per le quali sono emerse osservazioni in merito alla regolarità amministrativa rispetto al numero di determinazioni dirigenziali esaminate;
- 3) Distribuzione statistica dei dati di cui al punto 2) rispetto alle singole strutture capitoline;

Il report deve, altresì, contenere un resoconto delle procedure poste in essere, dalle strutture di Roma Capitale coinvolte, finalizzate alla rimozione dei rilievi amministrativi emersi dai controlli

effettuati nonché ogni altra informazione utile a fornire un quadro esaustivo dell'attività amministrativa conseguente all'espletamento dei controlli medesimi.

Le medesime informazioni saranno parte integrante della relazione semestrale del Sindaco di cui all'art. 148 del T.U.E.L. come riformulato dall'art. 3, comma 1, del D.lgs. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa è trasmesso con cadenza annuale alla Giunta ed all'Assemblea capitolina, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti ed agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti.

## ***Allegato 4.3***

**Circolare n. RC 16405 del ottobre 7 ottobre 2013**



# ROMA CAPITALE

Il Segretario-Direttore Generale

1 - OTT. 2013

Prot. nr. 16405

Ai Direttori delle Strutture di Linea  
Ai Direttori delle Strutture di Staff  
Ai Direttori delle Strutture Territoriali  
e, p.c.  
Al Capo di Gabinetto  
Al Capo dell'Avvocatura  
Al Ragioniere Generale

**OGGETTO: Informativa sui primi mesi di controllo successivo di regolarità amministrativa ex art.147 bis del D.Lgs. 267/2000.**

Si fa seguito alla precedente circolare, prot n.7373 del 24 aprile 2013, con la quale sono stati formulati alcuni primi chiarimenti ed indirizzi in ordine all'espletamento dell'attività amministrativa in oggetto, disciplinata dall'art. 147 bis, commi 2 e 3 del D.lgs. n. 267/2000.

La norma suindicata attribuisce, come noto, al Segretario-Direttore Generale, il compito di verificare, a posteriori, la correttezza e la regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi generali dell'ordinamento, alla legislazione comunitaria e nazionale vigente, allo Statuto e ai Regolamenti, nonché agli *standard* redazionali definiti dall'Amministrazione.

Tale attività di controllo, avviata dal mese di aprile del corrente anno, viene effettuata sulle determinazioni dirigenziali individuate attraverso le modalità di campionamento prescritte dall'art. 8 del "*Regolamento del sistema dei controlli interni*", approvato con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 12 del 19 marzo 2013.

E' opportuno sottolineare, preliminarmente, come detta attività debba essere svolta in un clima di collaborazione e partecipazione con tutte le strutture capitoline, non costituendo, la stessa, una forma di controllo "repressivo"; al contrario, essa rappresenta, in primo luogo, uno strumento funzionale ad assicurare, attraverso debite direttive e indicazioni, la regolarità e l'efficienza dell'azione amministrativa.



# ROMA CAPITALE

Il Segretario - Direttore Generale

(segue)

Al riguardo, in relazione a quanto emerso nei primi mesi di svolgimento di detta funzione, si può, in generale, rilevare una fattiva collaborazione da parte degli Uffici atta a rimuovere, ove possibile, le criticità oggetto di osservazione.

Si ritiene opportuno, tuttavia, nell'ambito dello spirito collaborativo che, anche attraverso la presente circolare si intende perseguire, segnalare i rilievi che, sotto il profilo amministrativo, con più frequenza, sono emersi durante l'esame dei provvedimenti sottoposti al controllo.

## **Difetto o carenza della motivazione degli atti.**

Il primo approccio operativo che un sistema di controlli deve porre in essere, al fine di verificare la funzionalità e la legittimità amministrativa di un provvedimento, non può prescindere da un'analisi delle ragioni, di fatto e di diritto, che hanno condotto all'emissione dell'atto stesso.

In altri termini, la decisione della P.A. deve rappresentare il risultato degli elementi fattuali e delle argomentazioni di diritto che sono state oggetto di acquisizione, valutazione e comparazione nel corso dell'istruttoria.

Come noto, infatti, l'obbligo di motivazione dell'atto amministrativo è stato espressamente introdotto dall'art. 3 della L. n. 241/1990, ai sensi del quale la Pubblica Amministrazione è tenuta ad esplicitare quale sia stato il *modus operandi* in riferimento a quella data situazione concreta, al fine di garantire che l'*agere* del soggetto pubblico sia stato rispettoso dei principi di correttezza, imparzialità e buon andamento, ex art. 97 della Costituzione, nella cura e nel perseguimento di un dato interesse pubblico.

Pertanto, deve ritenersi invalido per violazione di legge l'atto amministrativo sfornito di motivazione ovvero l'atto amministrativo che non esprima compiutamente i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base dello stesso, ovvero che non indichi il provvedimento cui fa riferimento per la motivazione o che non lo renda disponibile.

In merito, si rammenta come anche la carenza, o la grave insufficienza della motivazione, costituiscono vizi dell'atto che ne determinano l'illegittimità e che possono condurre all'annullamento del provvedimento medesimo.

Nel ribadire, pertanto, la necessità di prestare particolare cura, nella redazione dei provvedimenti amministrativi, all'impianto motivazionale, si segnala, altresì, che alla carenza di motivazione vanno equiparate, rispetto agli effetti sulla validità del provvedimento medesimo, la mancata chiarezza e la scarsa intelleggibilità dell'atto amministrativo, nonché le ipotesi in cui lo

4



# ROMA CAPITALE

Il Segretario - Direttore Generale

(segue)

stesso venga redatto con motivazioni di scarsa rilevanza qualitativa, tali da non render adeguatamente comprensibile le ragioni sottese all'adozione.

## **Utilizzo dell'istituto della proroga dei contratti pubblici relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture.**

Per quanto attiene a tale argomento, si rammenta come il ricorso alla proroga di contratti in corso o a rinnovi di contratti scaduti, in quanto riconducibile alla fattispecie giuridica della procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara (art. 57 del D.Lgs. 163/2006) abbia carattere di eccezionalità, rispetto al generale obbligo delle Amministrazioni pubbliche di individuare il proprio contraente attraverso un confronto concorrenziale, e gli specifici presupposti, individuati dalla legge, la cui sussistenza ne consente il ricorso, devono essere declinati nel provvedimento a sostegno dell'impianto motivazionale del medesimo.

Sul punto, anche l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici, si è, più volte, pronunciata precisando come la proroga contrattuale, nella sua accezione tecnica, abbia *"carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro, per cui è teorizzabile, ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa, nei soli limitati ed eccezionali casi in cui, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente"* (AVCP, Deliberazione n. 86 del 06/10/2011).

La stessa Autorità ha più volte sottolineato, inoltre, come qualora l'Amministrazione, nell'ambito di contratti in scadenza, sia obbligata ad optare per una proroga tecnica, la stessa dovrebbe protrarsi per il tempo strettamente necessario ad espletare la nuova procedura - precedentemente già avviata al momento dell'adozione della proroga - e previa motivata e documentata istruttoria.

Pertanto, Il ricorso alla proroga reiterato per periodi talmente prolungati da eccedere quello strettamente necessario all'individuazione del nuovo contraente non può ritenersi legittimo.

Nel nostro ordinamento, infatti, vige il principio in forza del quale, salvo espresse previsioni dettate dalla legge, l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara.

4





# ROMA CAPITALE

Il Segretario - Direttore Generale

(segue)

Ne deriva che l'utilizzo di detti istituti, se ammesso, nei casi e nei modi in precedenza descritti, deve avere carattere eccezionale con esaustiva motivazione che renda evidente il percorso logico che ha determinato l'Amministrazione a discostarsi dal principio prima menzionato.

## **Inosservanza delle nuove disposizioni introdotte dalla Legge "Anticorruzione" (legge 190/2012) e quelle in tema di trasparenza e pubblicità di cui al Decreto Trasparenza (D.lgs.33/2013)**

Un altro elemento di criticità, frequentemente riscontrato durante l'espletamento dell'attività di controllo, è costituito dalla scarsa attenzione posta, nella stesura dei provvedimenti, ai principi generali in tema di trasparenza e pubblicità, con particolare riferimento alle disposizioni dettate in materia dal cosiddetto "Decreto Trasparenza" (D.lgs. n. 33/2013) recante disposizioni di *"riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* emanato in attuazione della delega di cui alla Legge 190/2012.

A questo proposito, la circolare n. 2/2013 del Ministro per la Pubblica amministrazione e la Semplificazione, riguardante l'attuazione della trasparenza secondo quanto previsto dal citato decreto, raccomanda alle amministrazioni e agli enti di *"dedicare la massima attenzione affinché gli adempimenti di trasparenza siano curati in maniera tempestiva e funzionale alle esigenze dei cittadini"*.

Nel corso dei controlli effettuati, è emersa, in particolare, una diffusa inadeguatezza, rispetto al disposto normativo, dei provvedimenti aventi per oggetto affidamenti di incarichi professionali a dipendenti dell'Amministrazione ovvero a soggetti esterni.

Al riguardo, si rammenta come l'art. 15 del D.lgs.33/2013 prescrive la pubblicazione di alcune informazioni relative ai titolari degli incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali nonché di collaborazione e consulenza; inoltre, ai sensi della norma citata, nonché dell'art. 53 comma 14 del D.lgs. 165/2001 e ss.mm.ii., la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla PA, di collaborazione e consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo e per i quali sia previsto un compenso, unitamente alla comunicazione al Dipartimento della Funzione pubblica dei dati medesimi, costituiscono condizione di efficacia dell'atto anche ai fini della liquidazione del relativo compenso.

Nel raccomandare, pertanto, una maggiore attenzione agli adempimenti di legge in materia si sottolinea come, con riferimento ai casi di violazione degli obblighi di trasparenza, lo stesso d.lgs. 33/2013, all'art. 46, espressamente preveda che *"l'inadempimento costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno"*

ly





# ROMA CAPITALE

Il Segretario - Direttore Generale

(segue)

*all'immagine dell'amministrazione ed è valutato ai fine della corresponsione del trattamento economico accessorio e della retribuzione di risultato".*

\*\*\*

Nel ribadire come l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa debba essere anche di stimolo allo svolgimento delle corrette procedure amministrative e debba fornire utili indirizzi finalizzati, ove possibile, alla rimozione delle criticità individuate nei provvedimenti osservati, appare, tuttavia, opportuno evidenziare come la stessa, intervenendo a "posteriori", viene espletata rispetto ad un atto che, sovente, ha già prodotto gli esiti, di fatto e di diritto, per i quali è stato emanato.

Di conseguenza, in tutte le situazioni, per le quali non è più esperibile l'autotutela amministrativa, e che, ovviamente, espongono l'amministrazione ad un danno, quantomeno, potenziale sotto il profilo amministrativo-contabile, rientra tra gli obblighi dello scrivente segnalare e trasmettere ai competenti organi di controllo gli atti osservati che, in ragione della gravità della violazione rilevata, possano essere causa di danno erariale.

Pertanto, pur nella consapevolezza che la continua e incessante produzione normativa comporta un attento lavoro di studio, analitico e ricognitivo, si raccomanda ancora una volta la massima attenzione nella redazione degli atti, curando, altresì, preliminarmente, nei modi ritenuti più opportuni, la formazione interna del personale e l'adeguamento delle conoscenze di tutti gli operatori.

Al fine, inoltre, di rendere agevole il lavoro di controllo di regolarità, si invita, come già più volte ricordato, a voler inserire con sistematicità le determinazioni dirigenziali (compresi gli atti parte integrante delle stesse), sia nel sistema GED, sia, ai sensi della normativa in materia di trasparenza amministrativa, sulle piattaforme informatiche istituzionali: occorre rilevare, al riguardo, come tali adempimenti vengano a tutt'oggi, soprattutto da alcune strutture capitoline, ottemperati con difficoltà e pertanto, si richiama l'attenzione delle SS.LL. affinché sia garantita, da parte di ogni dirigente la presenza, sui citati supporti informatici, delle proprie determinazioni dirigenziali in formato digitale.

La puntuale osservanza di tale onere, oltre ad essere propedeutica per lo svolgimento dell'attività in argomento, è prescritta dalla vigente normativa quale autonomo obbligo in materia di dematerializzazione, pubblicità e trasparenza dei documenti nella Pubblica Amministrazione; si conferma, come già precisato nella precedente circolare in materia, che il controllo successivo costituirà momento di verifica anche del puntuale rispetto di siffatto adempimento

ly



# ROMA CAPITALE

Il Segretario - Direttore Generale

(segue)

informatico e rappresenterà, di conseguenza, elemento di valutazione e di eventuale responsabilità dirigenziale.

Si invitano, pertanto, le SS.LL. a dare più ampia diffusione della presente circolare e ad impartire le direttive utili a garantire l'integrale rispetto della stessa.

IL SEGRETARIO-DIRETTORE GENERALE

## ***Allegato 4.4***

**Circolare RC 2752 del 14 febbraio 2014**



14 FEB. 2014

N. di protocollo RC/ 2752

Al Direttore Dipartimento  
Promozione dei Servizi Sociali e  
della Salute

**Oggetto: Controlli Amministrativi Successivi ai sensi dell'art. 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con Legge 7 dicembre 2012, n. 213.**

Con riferimento alla Vs. nota prot. QE/92001 del 27.12.2013 (ns. prot. RC/22592 del 27.12.2013) avente ad oggetto *“relazione tecnica criticità servizi dipartimentali e conseguenti problematiche sulla redazione dei relativi atti amministrativi”*, si rappresenta quanto segue.

Come si evince dalla nota suindicata, le criticità rappresentate da codesto Dipartimento sono determinate principalmente da difficoltà di bilancio e quindi dal mancato stanziamento dei fondi necessari alla copertura degli interventi assistenziali previsti, relativamente alle annualità 2012-2013.

Si fa rilevare, a tale proposito, come le difficoltà di bilancio ivi denunciate, lungi dal configurare causa autonoma di giustificazione della scelta della P.A. di ricorrere a procedure di affidamento diretto di un servizio, legittimate, queste ultime, dalla sussistenza di ragioni oggettive di emergenza, non precludono, altresì, l'osservanza dei principi comunitari di trasparenza, concorrenza e rotazione, posti a garanzia della *par condicio* degli operatori economici.

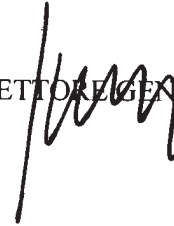
Alla luce di quanto rappresentato, si auspica che nell'anno corrente il Dipartimento in indirizzo proceda agli affidamenti dei servizi alla persona a seguito di procedure che garantiscano, compatibilmente ad eventuali situazioni e circostanze di carattere emergenziale, la concorrenzialità tra gli operatori del settore, principio, peraltro, già raccomandato, nella circolare di questo Segretariato prot. RC/14108 del 30.08.2013, trasmessa in relazione al reiterato ricorso a proroghe di contratti conclusi con i vari organismi affidatari.

Con l'occasione, inoltre, si deve tuttavia rilevare il persistente omesso inserimento delle Determinazioni dirigenziali, in formato digitale, sulla piattaforma informatica del sistema GED, con conseguente aggravio dell'esercizio delle funzioni relative al controllo di regolarità amministrativa, attribuite allo scrivente Ufficio.

A questo proposito, giova precisare che la suddetta carenza fu rilevata nella circolare prot. RC/21238 del 10.12.2013.

Al riguardo si invita la S.V. ad impartire le opportune direttive al fine di ovviare alla segnalata carenza procedimentale.

IL SEGRETARIO – DIRETTORE GENERALE



## ***Allegato 4.5***

**Circolare RC 27560 del 22 dicembre 2014**



# ROMA CAPITALE

Il Segretario-Direttore Generale

22 DIC. 2014

Prot. nr. RC 27560

Ai Direttori delle Strutture Apicali

- di Supporto agli Organi e all'Amministrazione
- di Staff
- di Linea
- di Linea Territoriale

**OGGETTO: Art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213. Controllo successivo di regolarità amministrativa.**

Come noto, l'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 - convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213 - ha novellato il D.lgs. n. 267/2000, introducendo, tra gli altri, il c.d. "controllo successivo di regolarità amministrativa" di cui all'art. 147 *bis*, commi 2 e 3, che ha attribuito al Segretario-Direttore Generale il compito di procedere all'attivazione di un sistema di controllo finalizzato a verificare, *a posteriori*, la correttezza e la regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi generali dell'ordinamento, alla legislazione comunitaria e nazionale vigente, allo Statuto e ai regolamenti, nonché agli *standard* redazionali definiti dall'Amministrazione.

In coerenza con la suddetta normativa l'Assemblea Capitolina, con deliberazione n. 12 del 19 marzo 2013, ha adottato il "Regolamento del sistema dei controlli interni" il cui articolo 8 disciplina l'attività di controllo in questione definendone le modalità.

Come già evidenziato dallo scrivente nelle precedenti circolari sul tema (RC 7373 del 24/04/2013 - RC 16405 del 07/10/2013) si ricorda che l'attività di controllo successivo, prescritta dalla normativa, deve avvenire nell'ambito di una mutua e fattiva collaborazione tra gli uffici capitolini in modo da garantire ampiamente il buon andamento dell'attività amministrativa.

Al riguardo, nell'ultimo periodo, si sono manifestati ritardi, reiterati e soprattutto non giustificati, nel fornire riscontro alle osservazioni formulate dallo scrivente; tale circostanza, di tutta evidenza, non consente il corretto espletamento dell'attività in questione comportando un aggravio della stessa.

Tali inadempienze rappresentano, di conseguenza, elemento di valutazione e di eventuale responsabilità dirigenziale. Di tali ritardi verrà, altresì, reso edotto l'Organismo Indipendente di





# ROMA CAPITALE

Il Segretario - Direttore Generale

valutazione (O.I.V.), istituito con deliberazione di Giunta Capitolina n. 116/2010, successivamente modificato con deliberazione di Giunta Capitolina n. 8/2014.

In considerazione del ruolo nevralgico dell'attività amministrativa sopra richiamata, si invitano le SS.LL. a dare la più ampia diffusione della presente circolare e ad impartire le direttive utili a scongiurare il verificarsi delle problematiche sopra evidenziate.

IL SEGRETARIO-DIRETTORE GENERALE