



VERBALE DELL'ESITO CONCLUSIVO
DEI CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA DELL'UNIONE TERRE D'ARGINE

AI SENSI DELL'ART.3 COMMA 2 DL 174/2012 conv in L.213/2012.

SECONDO QUADRIMESTRE 2015

Indice:

ESTRAZIONI

ESITO CONTROLLO SU DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI

- VIZI, IRREGOLARITA'E CRITICITA' RISCONTRATE NELLA REDAZIONE DEGLI ATTI
- VALUTAZIONI
- INDICAZIONI FINALI

ESITO CONTROLLO SU PROCEDURE NEGOZiate, COTTIMI FIDUCIARI E AFFDAMENTI DIRETTI

ESITO CONTROLLO SU ORDINANZE TEMPORANEE PER TRAFFICO E VIABILITA' (SETTORE P.M.)

ESITO CONTROLLO SUI PROVVEDIMENTI DI ACCESSO AGLI ATTI (SETTORE P.M.)



Visto il regolamento di organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni approvato con delibera di Consiglio dell'Unione delle Terre d'Argine n. 3 del 30.01.2013;

Visto, altresì, l'atto organizzativo sui controlli di regolarità amministrativa del Segretario generale prot. n. 30050 del 30/06/2015 con il quale si prevede di svolgere l'attività di controllo amministrativo ex-post per l'anno 2015 sulle seguenti tipologie di atti:

-determinazioni dirigenziali: (con estrazione di un campione pari al 10% di ciascuna posizione dirigenziale);

-procedure negoziate, cottimi fiduciari, affidamenti diretti (con estrazione di un campione pari al 10% delle determinazioni);

-ordinanze temporanee per traffico e viabilità-settore PM-(con estrazione di un campione pari al 5%);

-provvedimenti di accesso agli atti-settore PM-: (con estrazione di un campione pari al 10%);

-procedure di concorso per assunzioni a tempo indeterminato-settore e Risorse Umane-: al momento dell'estrazione dei campioni nessuna procedura di questo tipo era conclusa.

Dato atto che per ciascuna tipologia si prevede di controllare quanto segue:

• **1) determinazioni dirigenziali** (attraverso l'utilizzo di apposita scheda di rilevazione):

- presenza degli elementi essenziali;
- competenza dell'ente o soggetto giuridico che lo ha emanato e dell'organo che lo ha adottato;
- completezza dell'oggetto e coerenza con il dispositivo;
- presenza dei riferimenti normativi e regolamentari;
- sufficienza, congruità e non contraddittorietà della motivazione e sua coerenza con il dispositivo;
- attuazione degli atti di programmazione dell'ente;
- correttezza e comprensibilità della redazione in relazione i principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia;
- rispetto degli adempimenti in materia di trasparenza dal D.Lgs. 33/2013 (pubblicazione ai sensi degli artt. 15-23-26-27-37;
- rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti;
- pubblicazione dell'atto;

• **2) procedure negoziate, cottimi fiduciari, affidamenti diretti:**

- applicazione dei principi di trasparenza, parità di trattamento e rotazione, non discriminazione;
- applicazione del Regolamento allegato "E" alla delibera di giunta regionale E-R- n. 1388/2013 inerente i Piani annuali 2013-2014 Opere pubbliche –beni culturali, edilizia scolastica, università, per tutto ciò che concerne le procedure inerenti gli eventi sismici di maggio 2012;
- utilizzo del mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA), Convenzioni Consip e Intercent-ER;
- applicazione delle norme contenute nel Regolamento per i lavori, le forniture ed i servizi in economia approvato con delibera di consiglio comunale n.72 dell'11.07.2013;
- procedure di verifica del possesso dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- applicazione delle norme contenute nel decreto trasparenza (D.Lgs 33/2013)

- **3) ordinanze temporanee per traffico e viabilità-settore PM-**

- richiami normativi che supportano l'emissione dell'ordinanza;
- motivazione dell'atto;

- **4) accesso agli atti –settore PM-;**

- attività di verifica della presenza nell'istanza dei requisiti previsti dagli articoli 22 e seguenti della L.241/90;
- rispetto del termine di 30 gg;
- gestione del ruolo dei contro interessati.

ESTRAZIONI

Considerato che i campioni casuali riferiti agli atti da controllare relativamente al 2° quadrimestre 2015 (maggio-agosto 2015), sono stati estratti in data 24/09/2015, come si desume dal relativo verbale prot.n.43710/2015 e vengono di seguito elencati:

- **n. 28 determinazioni dirigenziali** suddivise per posizione dirigenziale come di seguito riportato in tabella :

tab. 1:

numero di atti estratti e controllati suddivisi per il/i settore/i di ciascun dirigente:

SETTORE/I	NUMERO DETERMINAZIONI CONTROLLATE
Socio -sanitario	7
Lavori pubblici	3
Finanze, bilancio, controllo di gestione	2
Ambiente	1
Restauro Conserv.Patrimonio-Cultura	1
Direzione Generale - Sistemi Informativi Associati (SIA)-	3
Risorse umane	8
Istruzione	2
Polizia municipale	1
Totale	28

- **n.2 determinazioni riferite alle procedure negoziate, cottimi fiduciari e affidamenti diretti** di cui 1 del settore Ambiente e 1 del settore Lavori Pubblici, Infrastrutture, patrimonio;
- **n.13 ordinanze temporanee per traffico e viabilità del settore Polizia Municipale;**
- **n.3 provvedimenti di “accesso agli atti” del settore Polizia Municipale;**

ESITO CONTROLLI SULLE DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI
--

VIZI, IRREGOLARITA'E CRITICITA' RISCONTRATE NELLA REDAZIONE DEGLI ATTI

La griglia per la valutazione delle determinazioni dirigenziali è la medesima utilizzata lo scorso anno.

Si tratta della scheda di valutazione introdotta il primo anno (2013) con l'atto organizzativo del segretario generale prot. n.11789 del 05/04/2013, modificata in parte l'anno successivo (2014) con atto organizzativo del segretario generale prot.n.18078/2014.

Si riportano di seguito alcune tabelle e grafici, riferite ai dati emersi dal controllo delle determinazioni dirigenziali:

tab.2:

numero di criticità/irregolarità riscontrate per tipologia, rispetto al numero di atti controllati:

	ELEMENTI SOGGETTI AL CONTROLLO	SI	NO
1	L'atto è completo in quanto sono presenti gli elementi essenziali?	28	0
2	<i>L'atto è di competenza dell'ente o soggetto giuridico che lo ha emanato ? E' adottato dall'organo competente ?</i>	28	0
3	L'oggetto è completo e coerente con il dispositivo?	28	0
4	Sono presenti i riferimenti normativi e regolamentari?	27	1
5	<i>La motivazione è sufficiente e congrua, non contraddittoria? Il dispositivo è coerente con la motivazione?</i>	26	2
6	Il provvedimento dà attuazione agli atti di programmazione dell'ente?	28	0
7	Il testo del provvedimento è redatto correttamente ed è comprensibile? Risponde cioè ai principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia?	20	8
8	<i>Sono stati ottemperati gli adempimenti in materia di trasparenza D.Lgs. 33/2013? (es pubblicazione ai sensi degli artt. 15-23-26-27-37)</i>	27	1
9	Il procedimento è stato concluso entro i termini?	28	0
10	<i>L'atto è stato pubblicato ?</i>	28	0

grafico 1)
numero di atti con criticità rispetto al numero di atti controllati
-1° e 2° quadrimestre 2015-

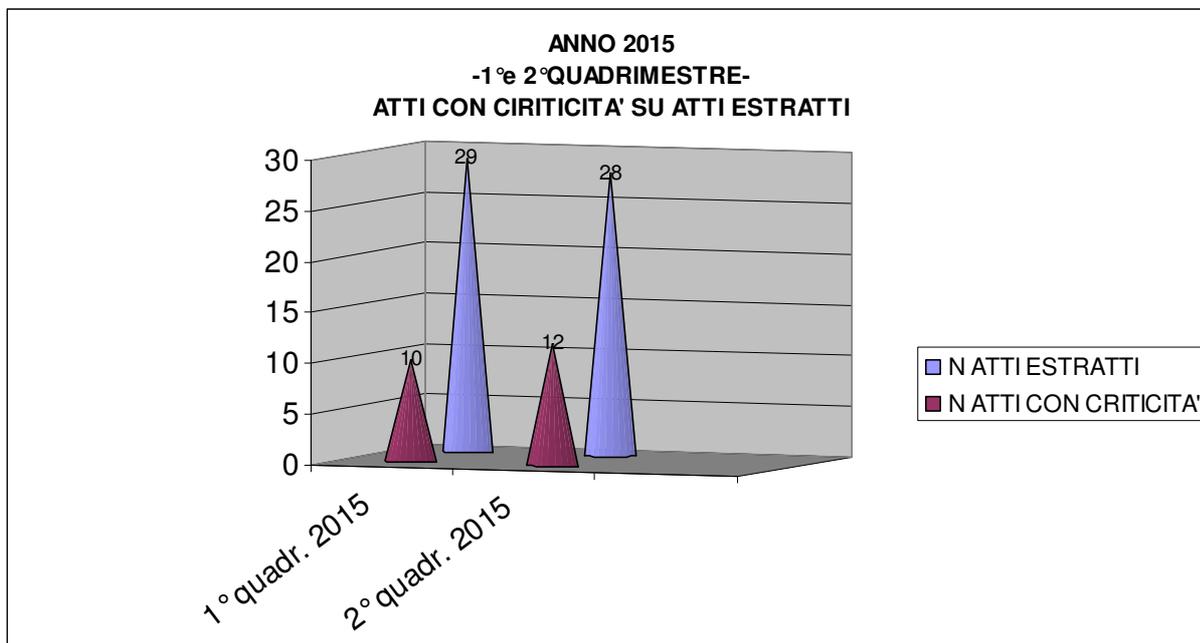


grafico 2)
numero di atti con criticità su numero di atti controllati suddivisi per dirigente/settore
-2° quadrimestre 2015-

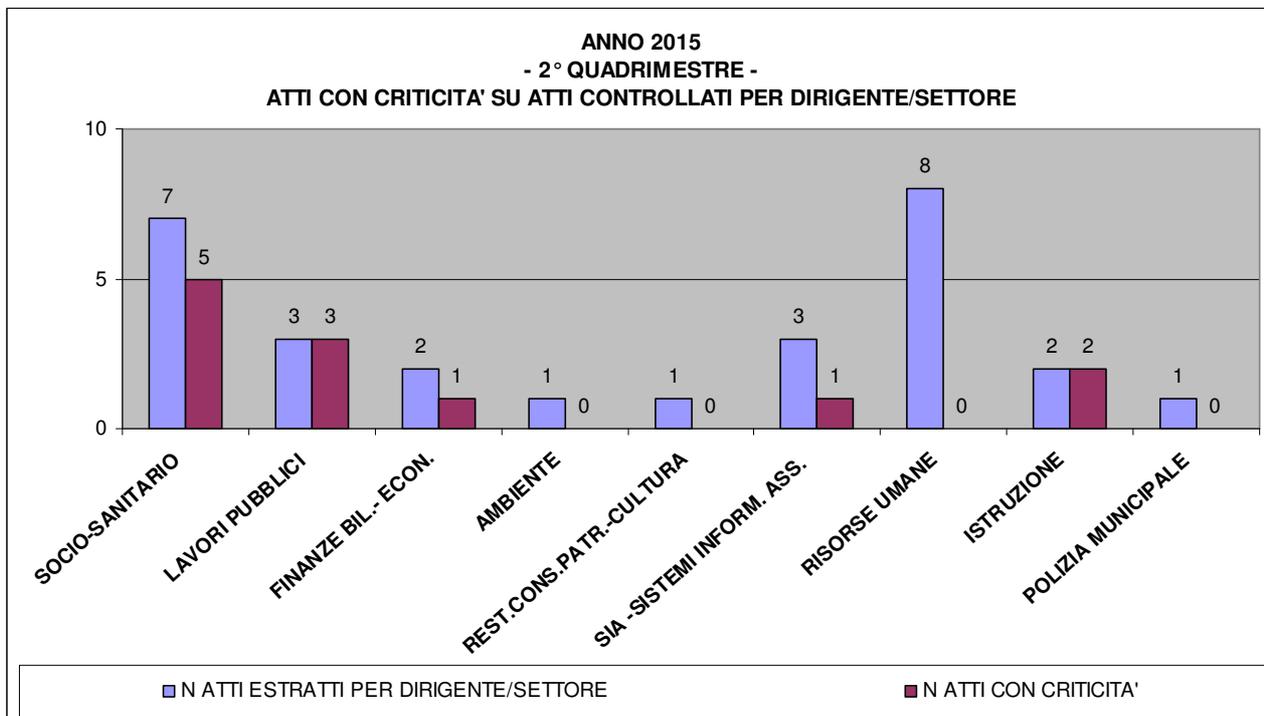
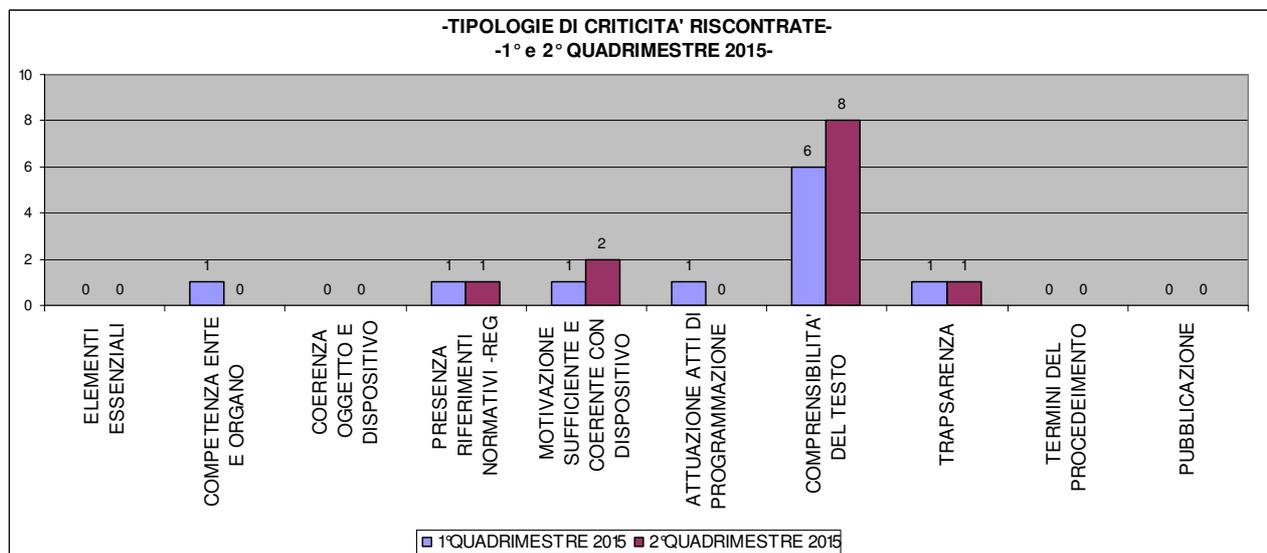


grafico 3)
confronto tra le tipologie di criticità -1°-2° quadrimestre 2015-



VALUTAZIONI

Gli atti controllati del secondo quadrimestre 2015 risultano privi di vizi di legittimità, in quanto posti in essere dal soggetto competente, non contrari alla legge e correttamente motivati.

La percentuale di atti su cui si riscontrano criticità è di poco superiore al 30%, in linea con le percentuali riscontrate nell'anno 2014 e nel primo quadrimestre 2015.

Il problema più frequente si conferma essere quello riferito in generale alla redazione del testo e della sua intelligibilità (8 determinazioni su 28 vedi tab.2). Sull'argomento le indicazioni fornite nei precedenti verbali si considerano pertinenti anche in questa sede (si faccia in particolare riferimento al "vademecum per la redazione degli atti amministrativi" inserito nel verbale esito dei controlli successivi di regolarità amministrativa sugli atti estratti nel 2° trimestre 2014)

Gli altri tipi di criticità emerse dal controllo sugli atti di questo quadrimestre riguardano rispettivamente :

- la motivazione, che in due determinazioni rimane implicita e viene articolata in modo inadeguato supportando scarsamente la spesa impegnata in un caso ed originando dubbi sulla modalità di scelta del contraente utilizzata nell'altro caso;
- in una determinazione sono assenti i riferimenti normativi e regolamentari che supportano il dispositivo;
- infine, una determinazione non risulta essere stata pubblicata nonostante nel testo venga richiamato l'adempimento previsto ai sensi del D.Lgs 33/2013 art.23.

Le schede di rilevazione di ciascuna determinazione dirigenziale sono già state consegnate a ciascun dirigente.

INDICAZIONI FINALI

Durante i controlli di questo quadrimestre emergono alcune considerazioni che risultano di interesse trasversale a tutti i settori e che di seguito si riportano:

1) sulla scelta del contraente nella procedura di cottimo fiduciario:

l'art. 125, comma 4, del D. Lgs. n. 163/2006 s.m.e i.
stabilisce che



“Il cottimo fiduciario è una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi”.

Si tratta di una procedura ammissibile solo nelle ipotesi tassativamente previste dall'ordinamento e previa individuazione da parte della stazione appaltante dei lavori beni o servizi acquisibili in economia.

Prima di procedere all'espletamento di un cottimo fiduciario, la stazione appaltante “Unione delle Terre d'Argine”, deve, pertanto, verificare e attestare che l'oggetto dell'affidamento rientri tra le tipologie di beni, servizi o lavori elencate nell'art. 2 “Individuazione” del Regolamento per i lavori, le forniture ed i servizi in economia di recente approvato delibera di Consiglio Unione n.34 del 02/12/2015.

In secondo luogo va stabilito come scegliere i concorrenti che parteciperanno alla negoziazione e con quale criterio avviene l'aggiudicazione (prezzo più basso oppure offerta economicamente vantaggiosa).

Il nodo senz'altro critico è rappresentato dalle modalità con le quali pervenire alla scelta dei soggetti da consultare.

l'art 322, comma 1, del DPR 207/2010 e s.m.e i.

nell'ambito delle acquisizioni **di servizi e forniture in economica** stabilisce che:

“1. I soggetti da consultare, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento, ai sensi dell'articolo 125, comma 11, del codice, sono individuati sulla base di indagini di mercato, ovvero tramite elenchi aperti di operatori economici di cui ai successivi commi 2, 3 e 4. Le indagini di mercato, effettuate dalla stazione appaltante, possono avvenire anche tramite la consultazione dei cataloghi elettronici del mercato elettronico di cui all'articolo 328, propri o delle amministrazioni aggiudicatrici.”

Ciò è stato anche recepito dal sopra richiamato **Regolamento per i lavori, le forniture ed i servizi in economia** all'art.7 co.1 “Modalità per l'affidamento” che così recita :

*1. Per l'esecuzione dei **lavori, delle forniture e dei servizi**, devono essere richiesti preventivi od offerte nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento.*

a. Il preventivo o l'offerta dovrà essere presentato con le modalità ed avere i contenuti che saranno specificati nella richiesta o lettera d'invito formulata dal responsabile del servizio competente.

b. La lettera d'invito per gli affidamenti di forniture e servizi, quando si procede con procedura di gara ufficiosa, riporterà i contenuti che verranno di seguito indicati:

c. La scelta dei soggetti da consultare nell'ambito delle procedure in economia anche al fine di garantire il principio di rotazione può avvenire con una delle modalità sotto specificate:

- attraverso la pubblicazione sul sito internet dell'ente di avvisi per la manifestazione di interesse ad essere invitati alla specifica procedura di affidamento. L'avviso deve specificare i requisiti richiesti per la partecipazione e fornire indicazioni sui contenuti essenziali della prestazione oggetto della procedura e sui criteri di affidamento;

- lo svolgimento di indagini di mercato anche periodiche con riguardo ad una pluralità di procedure aggiudicabili in un determinato periodo per tipologie predeterminate di prestazioni;

- l'utilizzo di elenchi, predisposti dall'ente o da altre stazioni appaltanti, di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti, da aggiornare almeno ogni anno;

- con altre modalità idonee, compreso il sorteggio da elenchi esistenti.

Gli strumenti, pertanto, che l'attuale normativa prevede per individuare almeno 5 soggetti economici per la partecipazione ad un cottimo fiduciario sono quelli sopra richiamati anche nell'ambito dei mercati elettronici. Quando si utilizzano i mercati elettronici, infatti, la fase di individuazione degli operatori da invitare può essere espletata in modo tradizionale con i medesimi strumenti, avendo cura di verificare che si tratti di operatori economici abilitati e iscritti sul mercato elettronico.

I mercati elettronici offrono, però, anche altre possibilità per realizzare la fase dell'individuazione delle ditte da invitare al cottimo fiduciario nel rispetto dei principi contenuti nell'art.125 del codice dei contratti ed in particolare si segnala :

-nel **MePa**, infatti, è possibile procedere formulando una RdO (Richiesta di Offerta) aperta a tutti gli operatori economici abilitati sul bando e per la categoria merceologica oggetto della richiesta di offerta: la scelta di consentire la partecipazione a qualunque impresa abilitata rappresenta la modalità per garantire la massima apertura nel rispetto della non discriminazione.

Questa deduzione viene confermata in alcuni passaggi di una recente sentenza del Consiglio di Stato sezione III (n. 4661 del 12/09/2014), che ritiene fondato il ricorso di una ditta precedentemente esclusa dalla possibilità di partecipare alla presentazione dell'offerta in un cottimo fiduciario in quanto affidataria del servizio nel precedente periodo (con la sentenza n.2087/2014 il Tar Lecce aveva ritenuto fondata l'esclusione della ditta motivandola in relazione all' espressione del principio di rotazione).

Il Consiglio di Stato interviene, invece, osservando che :

*"[...] nel contesto dell'art. 125 del codice dei contratti pubblici il principio della "rotazione", imposto con riferimento alla procedura di "cottimo fiduciario", appare concepito dal legislatore come una contropartita, o un bilanciamento, del carattere sommario e "fiduciario" della scelta del contraente. Ed invero, il "cottimo fiduciario" è definito dallo stesso art. 125 come «una procedura negoziata... previa consultazione di almeno cinque operatori economici». Nel pensiero del legislatore, dunque, il cottimo fiduciario non è una vera e propria gara, ma una trattativa privata (si veda anche l'art. 3, comma 40, dello stesso codice, che contiene la definizione del termine "procedura negoziata"), quindi una scelta ampiamente discrezionale. Tale discrezionalità si esercita in (almeno) due momenti: primo, l'individuazione delle cinque ditte da "consultare"; secondo, la scelta del contraente fra le ditte consultate. **La discrezionalità è temperata, ma non eliminata, da alcuni principi, quali la "trasparenza" (che implica il dovere di una previa formulazione e comunicazione dei criteri della scelta, etc.) e, appunto, la "rotazione" (per evitare che il carattere discrezionale della scelta si traduca in uno strumento di favoritismo).***

11. Nel caso in esame, l'ente appaltante, pur avendo fatto richiamo all'art. 125 del codice dei contratti, ha impostato la procedura come una gara vera e propria, da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, ai sensi dell'art. 82, comma 2, lettera (b) dello stesso codice, invitando ben 1771 ditte – vale a dire senza alcuna discrezionalità né alcuna negoziazione. Ma se questo è vero, il principio della "rotazione" – inteso come esclusione dall'invito di un operatore già interessato ad un rapporto contrattuale con la stessa Azienda - appare non pertinente e privo di ogni ragion d'essere.

*Ed invero, **in una gara siffatta – caratterizzata da un'ampissima apertura e dall'assenza di ogni discrezionalità ovvero fiduciarità – non vi sono margini per supposti favoritismi.[...]."***

Si suggerisce, di conseguenza, di valutare , soprattutto nelle RDO per le quali si utilizza il criterio del prezzo più basso e non si richiedono particolari requisiti di capacità ai soggetti partecipanti, di utilizzare l'opportunità offerta dal MEPA di aprire la partecipazione a tutti i potenziali soggetti abilitati sul bando e per la categoria merceologica oggetto della richiesta di offerta.

-in **Intercent-ER**, invece, non sussiste, la possibilità di costruire una RdO aperta. Si potrebbero, però, utilizzare gli elenchi dei soggetti abilitati sui bandi attivi per il mercato elettronico come



elenchi fornitori, dai quali, cioè, estrarre a sorte i soggetti (almeno cinque) da invitare alla negoziazione.

2) **sulla stipula dei contratti sul MePa e l'imposta di bollo:**

Si riporta il testo della Faq nel testo completo riportato sul sito Acquisti in rete relativo al tema:

“ L’Agenzia delle Entrate, in risposta alle istanze di interpello formulate da Consip S.p.A., in riferimento alla Richiesta di offerta e all’Ordine diretto d’acquisto effettuati sul Mercato Elettronico della P.A., e attraverso la Risoluzione n. 96/E del 16 dicembre 2013 – disponibile sul sito dell’Agenzia delle Entrate - ha precisato che:

- *il documento di accettazione firmato dal PO contiene tutti i dati essenziali del contratto: amministrazione aggiudicatrice, fornitore aggiudicatario, oggetto della fornitura, dati identificativi, tecnici ed economici dell'oggetto offerto, informazioni per la consegna e fatturazione ecc. e, pertanto tale documento di accettazione dell'offerta deve essere assoggettato ad imposta di bollo ai sensi dell'articolo 2 della tariffa, Parte Prima allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642;*
- *le offerte presentate dagli operatori che non sono seguite dall'accettazione da parte della Pubblica Amministrazione non sono, invece, rilevanti ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo. Si tratta, infatti, di mere proposte contrattuali... che non producono effetti giuridici qualora non seguite dall'accettazione;*
- *le disposizioni di cui all'art. 2 della Tariffa, Parte Prima, allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano anche alle scritture private redatte per concludere contratti attraverso la procedura denominata “Ordine diretto”;*
- *ai sensi dell'art.8 del D.P.R.26 ottobre 1972, n. 642, nei rapporti con lo Stato l'imposta di bollo, quando dovuta, è a carico dell'altra parte, nonostante qualunque patto contrario. Pertanto, nel caso in cui il punto ordinante sia un'Amministrazione dello Stato, l'imposta di bollo è a carico esclusivamente dei fornitori;*
- *l'imposta di bollo sui documenti di accettazione e di ordine diretto per l'approvvigionamento di beni e servizi scambiati tra enti e fornitori all'interno del MePA può essere assolta con le modalità previste dall'art. 15 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 ovvero assolta in base alle modalità individuate dalla lettera a) dell'art. 3 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 e cioè mediante versamento all'intermediario convenzionato con l'Agenzia delle Entrate che rilascia apposito contrassegno. In alternativa alle modalità di cui all'art. 15 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 e al pagamento per mezzo del contrassegno è possibile utilizzare le modalità di assolvimento dell'imposta di bollo sui documenti informatici di cui all'art. 7 del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004. Tali modalità sono illustrate nella circolare n.36 del 2006 (consultabile sul sito www.agenziaentrate.gov.it alla quale si rinvia).*

Per completezza, si evidenzia, infine, che l'art. 139, D.P.R. n. 207/2010, (rubricato “Spese di contratto, di registro e accessorie a carico dell'affidatario”) dispone che “Sono a carico dell'affidatario tutte le spese di bollo e registro, della copia del contratto e dei documenti e disegni di progetto....”.

*Quanto sopra è coerente con le Condizioni generali allegate ai bandi MePA, nelle quali, con riferimento dell'Ordine diretto, è previsto che “L'imposta di bollo e di registro del Contratto eventualmente dovute **sono da intendersi incluse nel prezzo e restano, pertanto, a carico del Fornitore. Relativamente all'imposta di bollo, eventualmente dovuta in caso di Ordine Diretto, l'onere per le prime 100 righe dell'Ordine stesso è da intendersi incluso nel prezzo.** Il Fornitore ha la facoltà di rifiutare Ordini Diretti eccedenti le 100 righe, salvo il caso in cui il*



medesimo Fornitore intenda ugualmente dare corso all'Ordine. Il Fornitore è tenuto, comunque, a dare comunicazione al Punto Ordinante dell'eventuale rifiuto dell'Ordine Diretto, eccedente le 100 righe entro i due giorni solari successivi dal ricevimento dello stesso a mezzo di documento elettronico firmato digitalmente e inviato a mezzo di Posta Elettronica Certificata al Punto Ordinante. In caso di determinazione forfetaria dell'eventuale imposta di bollo per l'Ordine Diretto, questa sarà a carico del Fornitore”.

Con riferimento alla Richiesta di offerta (RDO) non è prevista una specifica disciplina perché, il contratto di fornitura dei beni e/o servizi, composto dall'offerta del fornitore prescelto e dal Documento di Accettazione generato dal Sistema, si intende validamente perfezionato nel momento in cui il “Documento di Accettazione” firmato digitalmente viene caricato a Sistema. Pertanto, la disciplina dell'imposta di bollo seguirà quanto previsto dall'Allegato A – Tariffa Parte Prima del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642. “

In sintesi :

a) esiste per i fornitori che ricevono un ordine diretto l'obbligo di applicare l'imposta di bollo se l'ordine eccede le cento righe;

b) esiste sempre l'obbligo per il fornitore di assolvere l'obbligo dell'imposta di bollo in caso di RDO;

In assenza di una specifica disposizione che individui una modalità di assolvimento dell'imposta di bollo, si possono fare **tre ipotesi a cui fare riferimento per verificare l'assolvimento dell'obbligo da parte del fornitore:**

- Il contraente deve presentare prima della sottoscrizione del contratto uno o più **contrassegni telematici sostitutivi della marca da bollo** ai sensi dell'art.3 lett.a) del DPR n.642/72 per l'importo richiesto dall'Amministrazione; è possibile apporre anche un unico contrassegno telematico sostitutivo per l'importo complessivo dell'imposta di bollo dovuta. Il contrassegno telematico (o i contrassegni telematici) devono essere apposti e successivamente annullati sulla stampa cartacea del contratto che dovrà essere conservata agli atti dell'ufficio. In fase di caricamento del Documento di accettazione può essere opportuno allegare la seguente dichiarazione: *“Il contratto viene regolarizzato ai fini dell'imposta di bollo attraverso l'apposizione di un contrassegno telematico sostitutivo per un importo di Euro _____ (oppure: di numero __ contrassegni telematici di Euro 16,00 ciascuno), che vengono apposti sulla copia analogica del presente contratto, conservata agli atti dell'Ufficio”*
- In alternativa all'apposizione dei contrassegni telematici potrebbe essere utilizzato il **bollo virtuale** di cui al DM 7 giugno 1973; tale decreto, infatti, prevede che << l'intendente di finanza, su richiesta degli interessati, può autorizzare a pagare in modo virtuale, con l'osservanza delle norme di cui all'art. 15 del DPR 26 ottobre 1972, n. 642, l'imposta di bollo dovuta su alcuni atti e documenti tra cui (secondo l'art. 3) le scritture private contenenti convenzioni o dichiarazioni anche unilaterali con le quali si creano, si modificano, si estinguono, si accertano o si documentano rapporti giuridici di ogni specie. In tale ipotesi, ad oggi più complessa da perseguire perché richiede anche una specifica autorizzazione, si dovrà avanzare apposita richiesta di versamento delle spese prima della formalizzazione dell'ordine diretto o del documento di accettazione nella RDO
- Infine, considerato il carattere dematerializzato dell'intera procedura Mepa, è possibile assolvere all'imposta di bollo **mediante il modello F23**; in tale ipotesi si dovrà comunicare all'operatore economico ulteriori dati rispetto al semplice importo (codice Ufficio Agenzia delle Entrate competente, estremi dell'atto/procedimento, codice tributo ed importo). Dovrà in questo caso richiedersi copia al fornitore del modello F23 con cui ha proceduto al pagamento dell'imposta da allegare al documento di accettazione firmato digitalmente da stampare e conservare agli atti dell'ufficio.

3) sugli atti di spesa relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza

La Corte dei Conti sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con delibera n.135 del 15 ottobre 2015 ha approvato una relazione riguardante il **“Monitoraggio degli atti di spesa relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza posti in essere negli esercizi finanziari 2011 e 2012 dagli enti pubblici aventi sede nella regione Emilia-Romagna e trasmessi ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266”**

Nella sintesi introduttiva della corposa relazione, che consegue l'approfondito esame da parte della Corte dei suddetti atti pervenuti alla stessa, si legge :

*“Per quanto attiene agli aspetti di ordine sostanziale, gli atti esaminati hanno messo in luce **comportamenti non in linea con le prescrizioni legislative**. Tra le criticità più rilevanti in materia di incarichi di consulenza e collaborazione, è emerso **il mancato esperimento delle prescritte procedure comparative, la carente motivazione in ordine all'indisponibilità di professionalità interne e il conferimento di incarichi che dissimulano rapporti di lavoro dipendente a tempo determinato**. Pure è stato rilevato l'improprio ricorso alle proroghe in luogo dell'effettuazione di una nuova procedura. In alcuni casi è mancato il preventivo coinvolgimento dell'organo di revisione.”*

[...]

*“Nelle conclusioni viene segnalata, come già in passato, **l'esigenza di una revisione del quadro normativo**, al fine di rendere precise ed univoche le fattispecie per le quali sussiste l'obbligo di trasmissione alla Corte, superando le incertezze alle quali ha dato luogo l'attuale formulazione delle norme, ed estendendo l'obbligo stesso alle società a partecipazione pubblica, oggi del tutto sottratte al controllo della Corte.”*

[...]

*“Infine, si segnala l'esigenza di definire **in modo univoco e preciso la differenza tra appalto di servizi e incarichi di consulenza**, stante il persistere nel vigente quadro normativo di incertezze tra le due figure giuridiche.”*

CONTESTO NORMATIVO e INDICAZIONI PROCEDURALI

La relazione propone una ricognizione aggiornata del contesto normativo, a cui si rimanda data l'elevata complessità. Qui si ricorda solamente che l'art. 1 comma 173 della L266/32005 prevede che **“Gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.”**

Si ricorda anche che, dal punto di vista procedurale la Corte dei Conti –sezione regionale Emilia Romagna con deliberazione n.7 del 13 marzo 2009, ha dato le seguenti indicazioni alle amministrazioni interessate:

- la possibilità di trasmettere periodicamente gli atti di spesa, preferibilmente attraverso il canale telematico. Inoltre, al fine di poter meglio gestire le informazioni pervenute, è stata chiesta la compilazione di un'apposita scheda riepilogativa dei contenuti di ciascun atto;
- l'obbligo di trasmettere anche gli atti relativi ai servizi di architettura e di ingegneria, quali incarichi di progettazione e direzione lavori;
- l'irrelevanza di eventuali atti interni di “prenotazione” della spesa;
- le modalità di invio degli atti relativi all'organizzazione di convegni, mostre e altre iniziative che comportino una pluralità di spese;



-l'inclusione nell'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti degli atti relativi agli incarichi di collaborazione, sia essa coordinata che occasionale.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

La relazione della Corte prosegue fornendo recenti **orientamenti giurisprudenziali** in materia, tra i quali paiono particolarmente significativi i seguenti:

- **ambito oggettivo di applicazione del divieto di rinnovo (deliberazione 6 marzo 2014, n. 3 – Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato).**
Il divieto di rinnovo dei contratti posto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 1, comma 147, della legge n. 220/2012, dev'essere inteso non solo con riguardo al soggetto destinatario, ma anche con riferimento all'oggetto della prestazione, poiché la norma mira a scongiurare la ripetizione di un negozio giuridico privo dei necessari requisiti di straordinarietà e limitatezza nel tempo.
- **Differenze tra incarichi professionali esterni e appalto di servizi (deliberazione 20 marzo 2014, n. 63 – Sezione regionale di controllo per la Puglia).**
Nell'appalto di servizi, a differenza che nel contratto di collaborazione autonoma, la connotazione spiccatamente personale della prestazione dovuta viene sostituita dalla stabile organizzazione imprenditoriale e dall'assunzione del rischio della prestazione oggetto del contratto da parte del debitore. In assenza di siffatti elementi, con conseguente rilevanza dell'elemento personalistico della prestazione intellettuale, l'incarico da affidare rientra necessariamente nella categoria degli studi, consulenze e collaborazioni autonome.
- **E' legittimo l'affidamento diretto di un incarico avente a oggetto una prestazione artistica (deliberazione 10 novembre 2014, n. 64 – Sezione regionale di controllo per la Liguria).**
E' possibile procedere all'affidamento diretto mediante trattativa privata, senza pubblicazione di bando, qualora s'intenda organizzare un evento con un determinato artista; **l'infungibilità della prestazione artistica**, infatti, rende la medesima inidonea ad essere oggetto di procedure comparative.
- **I finanziamenti esterni, nonché i proventi conseguenti alla vendita di spazi pubblicitari, non rilevano ai fini del calcolo del limite posto alle spese per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni mostre e pubblicità (deliberazione 17 dicembre 2014, n. 233 – Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna).**
Gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici e privati, devono escludersi dal computo della spesa per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni mostre e pubblicità. I proventi conseguenti alla vendita di spazi pubblicitari di un giornalino comunale, allo stesso modo, devono escludersi dal computo di detta spesa, non precludendo il fine di ridurre l'impatto sul bilancio dell'ente.
- **Nelle norme regolamentari dettate dagli enti locali in materia d'incarichi, dev'essere previsto che l'avviso pubblico rechi i criteri utilizzati dall'ente per la scelta del contraente (deliberazione 18 febbraio 2015, n. 22 – Sezione regionale di controllo per il Piemonte).**
Non sono legittime le previsioni regolamentari dell'ente locale che omettano di includere, in sede di avviso pubblico di selezione, la previa determinazione dei criteri di comparazione e dunque di scelta del soggetto da incaricare. Risulta, infatti, principio generale, quello per cui, in presenza di procedure selettive condotte dalla pubblica amministrazione, al fine preminente di evitare abusi o violazioni della par condicio e del principio di imparzialità,

tutte le condizioni o criteri di scelta devono essere predeterminati dall'amministrazione ed, in particolare, siano resi noti i suddetti criteri al momento della pubblicazione degli avvisi, bandi o atti equipollenti, costituenti *lex specialis* della procedura comparativa.

- **Obbligo, a carico dell'amministrazione che conferisce un incarico legale, di esigere un preventivo**
(deliberazione 14 aprile 2015, n. 20 – Sezione regionale di controllo per la Basilicata).
L'amministrazione pubblica che conferisce un incarico legale ha l'obbligo di esigere un preventivo, che consenta di qualificare l'onere complessivo che rimarrà a carico del bilancio dell'ente, così da permettere di apprestare la necessaria copertura finanziaria.
- **Lo svolgimento di un incarico da parte di un dipendente pubblico in assenza di autorizzazione è illecito**
(sentenza 16 aprile 2015, n. 54 – Sezione giurisdizionale per la Lombardia).
Lo svolgimento di un incarico esterno, da parte di un dipendente pubblico, in assenza di autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza, viola il principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego e, fatte salve le eccezioni codificate dall'art. 53 d.lgs. n. 165/2001, è da considerare produttivo di danno erariale.

PROBLEMATICHE E CRITICITA' EMERSE

Infine la relazione della Corte elenca le problematiche più significative e le criticità emerse dopo l'esame dei numerosi atti controllati. Di seguito si riportano quelle cui porre maggior attenzione al fine di evitarle.

- **Carenze nella documentazione trasmessa:**
frequentemente si è rilevata la mancata trasmissione, insieme all'atto di spesa, degli atti presupposti e collegati, quali quelli relativi alla preventiva ed effettiva verifica della insussistenza di professionalità interne, alla modalità e durata di pubblicazione del bando, all'esito della procedura comparativa pubblica, il curriculum del soggetto incaricato, il contratto di incarico e ogni altro atto necessario per un compiuto esame della procedura adottata.
- **Rapporti di lavoro dipendente dissimulati quali incarichi di collaborazione:**
come già in passato, si sono rilevati numerosi casi, in specie nel settore sanitario, di contratti a termine che prevedono il pagamento del compenso in rate mensili sulla base di prestazioni orarie. Tale modo di operare rivela che l'effettiva natura del rapporto è quella propria del lavoro dipendente a termine.
- **Inidoneità delle forme di pubblicità preventiva adottate:**
sono stati rilevati casi di pubblicazione del bando esclusivamente sull'albo pretorio del Comune o sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna. In proposito si rileva come dall'anno 2011 i tradizionali strumenti di pubblicità legale costituiti dall'affissione all'Albo pretorio o dalla pubblicazione nella Gazzetta o nel Bollettino Ufficiale sono stati integralmente sostituiti dalla previsione della pubblicazione nel sito internet istituzionale della pubblica amministrazione che emana l'atto o il provvedimento (art. 32, comma 5, della legge 18 giugno 2009, n. 69; artt. 8 e 9 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza, e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"). Inoltre, in taluni casi si è rilevato che il periodo di durata della pubblicazione dell'avviso relativo al bando sul sito istituzionale dell'ente è stato inferiore ai quindici giorni, durata minima ritenuta idonea ad assicurare la conoscibilità della procedura.



- **Atti di incarico emessi in data successiva a quella di inizio della prestazione:**
sono stati rilevati casi nei quali l'atto di conferimento dell'incarico di collaborazione è stato adottato successivamente alla data indicata quale inizio della prestazione. Nessuna rettifica risulterebbe essere stata apportata successivamente.
- **Mancata valutazione dell'organo di revisione dell'ente locale:**
sono stati rilevati casi di affidamento di incarichi di studio, di consulenza e di ricerca senza indicazione del parere dell'organo di revisione.
- **Affidamento ad un ente pubblico di un incarico di consulenza retribuito senza procedura comparativa:**
come già era emerso in occasione dei precedenti monitoraggi, si sono rilevati casi di affidamento ad un ente pubblico di incarichi di consulenza o di ricerca retribuiti in assenza di procedura comparativa, a volte sulla base di apposita convenzione stipulata fra gli enti. Tale modo di procedere si pone al di fuori dell'ipotesi "della cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi" che, secondo l'orientamento della Corte di giustizia (sentenza 19 dicembre 2012, causa C-159/11), confermato dal Consiglio di Stato (sentenza n. 3849, Sez. V, del 18 giugno 2013), ne costituisce il necessario presupposto.
- **Procedure di selezione aperte a personale interno all'ente:**
relativamente ad una Università, si sono rilevati vari casi in cui la procedura selettiva per l'acquisizione di una professionalità esterna, pur nella dichiarata considerazione "dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse già in servizio presso la struttura richiedente", prevedeva un bando di selezione aperto anche a personale interno per verificare preliminarmente "la disponibilità di altro personale dipendente, in possesso di un profilo corrispondente a quello ricercato". Tale modo di procedere non appare corretto, considerato che la preliminare ricerca di personale idoneo deve estendersi a tutto il personale dell'Ente e non limitarsi alla singola struttura.
- **Carattere di straordinarietà dell'incarico non sempre rispettato:**
nel settore sanitario si sono rilevati svariati casi nei quali la tipologia dell'incarico di collaborazione e/o la sua prevista durata pluriennale contraddicono manifestamente il carattere straordinario e temporaneo che gli stessi dovrebbero avere.
- **Oggetto dell'incarico non sufficientemente definito:**
si sono riscontrati casi nei quali l'oggetto dell'incarico risulta del tutto generico e indeterminato. In un caso, in particolare, l'oggetto, definito come "attività tecnica straordinaria", ha comportato l'attribuzione dell'incarico per un triennio con corresponsione mensile della retribuzione, rivelando la sostanziale natura di rapporto di lavoro dipendente. In un altro caso, l'oggetto dell'incarico si concretizza in una mera disponibilità a fornire consulenza a richiesta, anche telefonica, per particolari problematiche di natura fiscale.

ESITO CONTROLLO SU PROCEDURE NEGOZiate, COTTIMI FIDUCIARI E AFFDAMENTI DIRETTI

Come ricordato nella sezione "estrazioni" del presente verbale, il campione delle determinazioni riferite alle **procedure negoziate, cottimi fiduciari e affidamenti diretti** ha dato come esito l'estrazione di 2 determinazioni i cui oggetti si riportano di seguito :

- n. 359 del 05/06/2015 Prog. A3 n. 50/11/U "Lavori di manutenzione straordinaria dell'area esterna e dei bagni nel nido d'infanzia Melarancia e nella scuola d'infanzia Bollitora in Via



Atene n. 3-3/a A Carpi - Affidamento lavori integrativi e migliorativi alla ditta Beta Più Srl e contestuale impegno della spesa "";

- n. 516 del 06/08/2015 "Affidamento, a seguito di procedura negoziata di cottimo fiduciario, dei servizi del Centro di Educazione all'Ambiente e alla Sostenibilità dell'Unione delle Terre d'Argine per gli anni scolastici 2015-2016 e 2016-2017. Approvazione verbali e impegno della spesa";

In riferimento agli elementi sui quali si è basato il controllo non sono state rilevate particolari irregolarità.

Per quanto concerne il cottimo fiduciario si da riscontro del corretto svolgimento di tutta la procedura e della allegata documentazione.

Sono, invece, emerse alcune considerazioni, oggetto di più approfondita nota inviata al dirigente di settore sull'affidamento di lavori integrativi e migliorativi in base all'art.57 comma5 lett. b) del d.lgs 163/2006 (*lavori e servizi complementari*) che testualmente si riporta di seguito:

5. Nei contratti pubblici relativi a lavori e negli appalti pubblici relativi a servizi, la procedura del presente articolo e', inoltre, consentita:

a) per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale ne' nel contratto iniziale, che, a seguito di una circostanza imprevista, 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;

In questa sede preme ricordare che la condizione per la quale è possibile procedere con affidamento diretto al soggetto aggiudicatario delle opere/servizi principali è che si sia verificata una "***circostanza imprevista***", per la quale si rendono necessari i servizi complementari non compresi nel progetto o contratto iniziale.

Detta circostanza deve essere ben identificabile e non può essere espressa in modo tautologico come, ad esempio, utilizzando frasi del tipo "[...]si ritiene opportuno procedere alla realizzazione delle opere integrative e migliorative ai sensi dell'art.57 c.5 lett. a) d.lgs.163/06....vista la necessità di eseguire i lavori nel più breve tempo possibile[...]"

**ESITO CONTROLLO SU ORDINANZE TEMPORANEE PER TRAFFICO E VIABILITA'
(SETTORE P.M.)**

Gli esiti del controllo sulle 13 ordinanze estratte nel secondo quadrimestre 2015 risultano essere molto simili a quelli emersi nel controllo del primo quadrimestre 2015, oggetto di approfondita nota trasmessa al dirigente di settore, in quanto la nota è stata inviata successivamente alla redazione delle ordinanze estratte in questa sessione di controllo.

Pertanto le note espresse a proposito dei richiami normativi a supporto delle ordinanze e della motivazione si ritengono pertinenti anche per i controlli di questo quadrimestre, come pure i suggerimenti di natura prevalentemente strutturale e stilistica e l'attenzione sui due punti critici già emersi (modalità di trasmissione e proroga in caso di maltempo).

ESITO SUI PROVVEDIMENTI DI ACCESSO AGLI ATTI (SETTORE P.M.)

Anche per questa categoria di atti si fa riferimento a quanto emerso e riportato nella nota di approfondimento inviata al dirigente nel primo quadrimestre, in ordine ai richiami normativi e giuridici presenti nel testo standardizzato, poiché la nota è successiva alla redazione degli atti controllati in questa sessione.

In riferimento agli elementi su cui verte il controllo dei 3 fascicoli estratti in questo quadrimestre si riportano di seguito alcune considerazioni emerse:

-sulla presenza nell' stanza dei requisiti previsti dagli artt. 22 e segg della L.241/90:

- in due su tre dei fascicoli controllati il richiedente ha un interesse diretto concreto ed attuale, nel terzo, invece, non pare sussistere;
- • ciò che viene richiesto in tutte tre le richieste di accesso agli atti si configura come documento amministrativo;

-sul rispetto del termine di 30 gg: viene ampiamente rispettato in tutti i tre casi;

-sulla gestione del ruolo dei contro interessati: non sono stati identificati, correttamente, i contro interessati in alcun fascicolo controllato.

Su alcune specificità emerse in ordine all'accesso agli atti e alle ordinanze viene inviata nota di approfondimento al dirigente di settore.

Con successiva circolare ad hoc verranno fornite le prime indicazioni operative sulle novità contenute nella L.221/2015 c.d. "collegato ambientale", con varie tematiche: progetti casa-scuola, green public procurement e numerose disposizioni sui rifiuti e temi collegati.

Il presente verbale verrà inviato a ciascun dirigente al Presidente del Consiglio e ai Consiglieri, alla Giunta dell'Unione, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione e verrà pubblicato, in forma integrale o in estratto, sul sito istituzionale come previsto dal Regolamento di Organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni e dall'atto organizzativo sui controlli di regolarità amministrativa del segretario generale.

Carpi, li 02/02/2016

F.to digitalmente
Il Segretario Generale
Anna Messina