

COMUNE DI CESENA

P.G.N. 93093/L

RELAZIONE SUL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA PRIMO SEMESTRE 2017

1. PREMESSA

La presente relazione è predisposta in applicazione dell'art. 147-bis del T.U.E.L. che, così come modificato dal D.L. 174/2012, convertito con Legge 213/2012, ha previsto un "rafforzamento" del sistema dei controlli finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità, la correttezza dell'attività e degli atti amministrativi.

Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 1 del 10 gennaio 2013, il Comune di Cesena ha approvato il Regolamento sui controlli interni, successivamente modificato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 83 del 19 dicembre 2013, disciplinando le tipologie e le modalità di controllo interno. L'art. 9 del predetto Regolamento prevede che il Segretario Generale, assistito dal personale appositamente delegato, coordini il controllo successivo di regolarità amministrativa, da svolgersi secondo i principi generali di revisione aziendale e tenuto conto di quanto previsto nel piano anticorruzione.

Va evidenziato e ricordato che il controllo di regolarità amministrativa ha lo scopo di assicurare la regolarità e correttezza della propria attività e di ottenere un miglioramento costante della qualità degli atti in modo da:

- a. garantire e aumentare l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa;
- b. aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa;
- c. contribuire al sistema di prevenzione della corruzione;
- d. aumentare l'efficacia comunicativa degli atti prodotti;

- e. consentire, ove possibile, il tempestivo, corretto ed efficace esercizio del potere di autotutela;
- f. prevenire il formarsi di patologie dei provvedimenti, al fine di ridurre il contenzioso.

Si prevede, altresì, che le risultanze delle attività del controllo successivo di regolarità amministrativa confluiscono in rapporti di analisi, nonché in direttive in relazione alle irregolarità riscontrate negli atti adottati.

2. IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA ALL'INTERNO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Il controllo di regolarità amministrativa si inserisce nel sistema integrato dei controlli interni, che si compone,

- del controllo di regolarità amministrativa;
- del controllo di regolarità contabile;
- del controllo di gestione;
- del controllo strategico;
- del controllo degli equilibri finanziari;
- del controllo sulle società partecipate;
- del controllo sulla qualità dei servizi.

L'esigenza di considerare come sistema unitario e omogeneo le varie forme di controllo comunque previste anche in differenti norme di legge, è avvertita da tempo. Più recentemente, fenomeni come quello della corruzione riemerso all'attenzione pubblica, ma anche l'esigenza di governare efficacemente la complessità e i repentini mutamenti della società, hanno indotto il legislatore a ricostruire con uno sforzo di omogeneità le diverse forme di controllo, potenziandone alcune e accentuando i connotati già esistenti in altre. Oltre a ciò, il sistema dei controlli va letto, progettato, programmato e applicato secondo i principi e le disposizioni sulla trasparenza, di cui costituisce uno dei pilastri portanti. La trasparenza, infatti, nella sua naturale accezione ed oggi a maggior ragione ai sensi della riforma del D.Lgs 33/2013 e ss.mm. e ii., comporta l'obbligo di consentire l'accessibilità totale al sistema pubblico (compreso, quindi, il sistema pubblico allargato). Accessibilità che riguarda, non solo dati e informazioni, ma anche: i processi produttivi e la loro efficienza ed economicità, i costi di produzione e distribuzione, i processi di formazione delle decisioni e i soggetti in queste coinvolti, il sistema di relazioni interne ed esterne, le modalità con cui l'amministrazione controlla il proprio operato. Non bisogna, poi, dimenticare che il sistema dei controlli (in una parola, il buon andamento

dell'attività amministrativa) costituisce il supporto naturale della valutazione dell'attività dell'ente nel suo complesso, dei dipendenti deputati allo svolgimento delle varie attività e dei soggetti che operano per o per conto del Comune.

3. ATTO ORGANIZZATIVO E METODOLOGIE DI CONTROLLO

Alla stregua dei principi e dei criteri sinteticamente enunciati, si è provveduto, in data 28 aprile 2017 ad adottare apposito atto organizzativo (Determinazione n.563/2017) relativo all'anno 2017, stabilendo che il controllo, svolto nella misura del 10% per le categorie di cui alle successive lettere a), b), c) e d) utilizzando la metodologia dell'estrazione casuale a mezzo di procedure informatiche e del 100% per la categoria di cui alla lettera e), riguardi:

- a) le semplici scritture private relative a lavori, servizi, forniture e patrimonio immobiliare, con esclusione degli atti stipulati nella forma pubblica amministrativa e con scrittura privata autenticata, intervenendo negli stessi il Segretario Generale, nonché dei contratti stipulati tramite MEPA / INTERCENTER;
- b) le determinazioni di impegno di spesa;
- c) le determinazioni di concessione di contributi e benefici economici;
- d) le determinazioni di affidamento di incarichi professionali;
- e) le determinazioni a contrattare, le cui procedure siano state svolte secondo le modalità ordinarie, pur in presenza di convenzioni attive CONSIP / INTERCENTER, per la medesima categoria di riferimento.

A tal fine sono stati individuati i seguenti criteri:

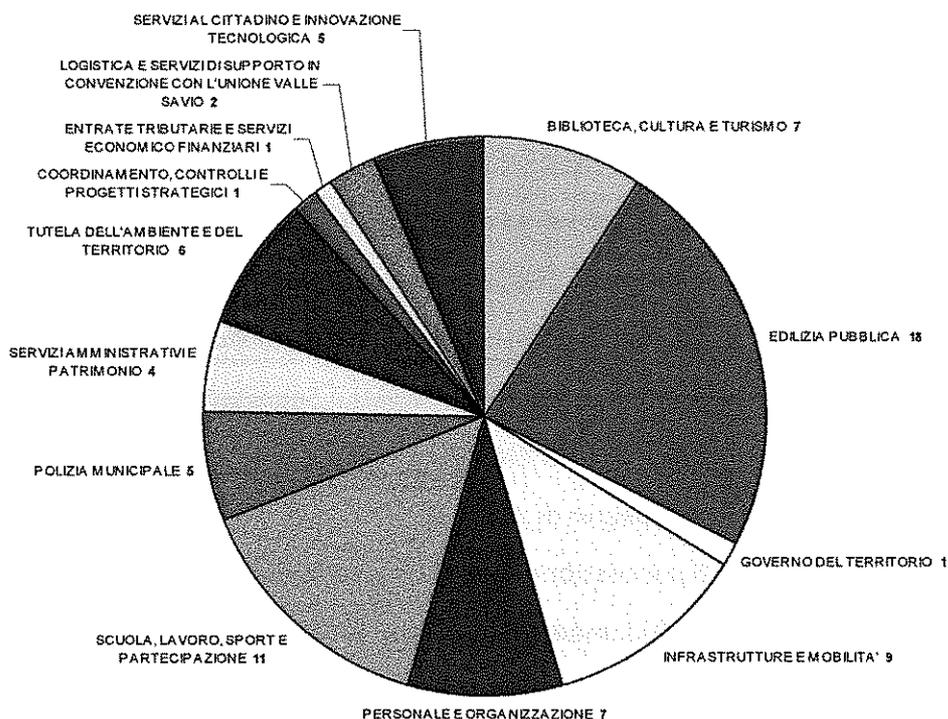
- a. rispetto delle disposizioni di legge, dello Statuto e dei Regolamenti;
- b. coerenza con linee programmatiche di mandato e con gli atti di indirizzo;
- c. verifica delle azioni previste nel PTPC, specie nella parte relativa applicazione delle misure in tema di trasparenza;
- d. regolarità formale degli atti e delle procedure;
- e. generale struttura dell'atto anche ai fini di una efficace chiarezza espositiva.

L'attività di controllo è stata svolta, inoltre, avendo riguardo dei modelli in uso nell'Ente e della conformità degli atti stessi agli indicatori contenuti nelle check list approvate con il precitato atto organizzativo, da misurarsi secondo la griglia di cui alle schede redatte per ogni singolo provvedimento, depositate agli atti del Servizio Segreteria Generale, unitamente alla presente relazione.

4. ATTI CONTROLLATI

Totale Determinazioni soggette al controllo: n.77

Figura a)



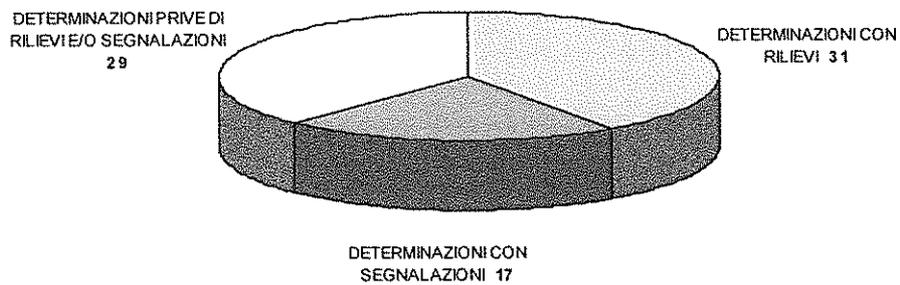
SETTORE	DETERMINAZIONI	CONTRATTI
Biblioteca, cultura e turismo	n.236/2017, n.275/2017, n.399/2017, n.622/2017, n.702/2017, n.727/2017, n.778/2017	-
Coordinamento, controlli e progetti strategici in staff al segretario	n.545/2017	-
Edilizia pubblica	n.53/2017, n.172/2017, n.316/2017, n.373/2017, n.405/2017, n.407/2017, n.430/2017, n.432/2017, n.484/2017, n.503/2017, n.514/2017, n.609/2017, n.628/2017, n.649/2017, n.659/2017, n.722/2017, n.735/2017, n.807/2017	PGN 46974 del 21/04/2017 Incarico professionale a G. A. per la progettazione strutturale relativa al miglioramento sismico della palestra scuola primaria San Carlo CIG ZA71C8B0F7 PGN 72558 del

		<p>28/06/2017 Manutenzione straordinaria edilizia scolastica anno 2016: asili nido e scuole infanzia. Impresa P.P.G. di M. M.</p> <p>PGN 2870 del 11/01/2017 Incarico professionale a S. N. per la redazione di elaborati grafici, rilievi, misure di contabilità a supporto delle attività di progettazione di opere di edilizia scolastica – ristrutturazione scuola primaria di Martorano – CIG ZA61C8FD2C</p> <p>PGN 5861 del 17/01/2017 Scrittura privata indagini diagnostiche sfondellamento solai negli edifici scolastici ditta Tecnoindagini</p>
Entrate tributarie e servizi economico finanziari	n.446/2017	-
Governo del territorio	n.365/2017	-
Infrastrutture e mobilità	n.217/2017, n.347/2017, n.367/2017, n.395/2017, n.412/2017, n.487/2017, n.565/2017, n.611/2017, n.809/2017	<p>PGN 3840 del 13/01/2017 Incarico professionale a B. F. per coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione per i lavori potenziamento rete fognante il loc. san vittore. CIG ZD61C33DAE</p> <p>PGN 51346 del 05/05/2017 Incarico professionale a F. L. per coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione per i lavori di progetto sicurezza anno</p>

		2016 interventi vari segnaletica orizzontale e verticale CIG Z811E5A4DF PGN 58210 del 22/05/2017 Convenzione geom. E. R. per incarico del piano di sicurezza e di coordinamento e coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione per i lavori di eliminazione barriere architettoniche anno 2016
Logistica e servizi di supporto in convenzione con l'Unione Valle Savio	n.103/2017, n.381/2017	-
Personale e organizzazione	n.85/2017, n.144/2017, n.241/2017, n.242/2017, n.476/2017, n.529/2017, n.683/2017	-
Polizia municipale	n.287/2017, n.436/2017, n.437/2017, n.465/2017, n.671/2017	-
Scuola, lavoro, sport e partecipazione	n.170/2017, n.213/2017, n.324/2017, n.383/2017 (contributo), n.434/2017, n.526/2017 (contributo), n.536/2017, n.761/2017, n.763/2017, n.794/2017 (incarico), n.821/2017	-
Servizi al cittadino e innovazione tecnologica	n.35/2017, n.193/2017, n.353/2017, n.459/2017, n.513/2017	-
Servizi amministrativi e patrimonio	n.55/2017, n.61/2017 (contributo), n.687/2017, n.830/2017	-
Tutela dell'ambiente e del territorio	n.71/2017, n.81/2017, n.715/2017, n.737/2017, n.816/2017, n.775/2017	-

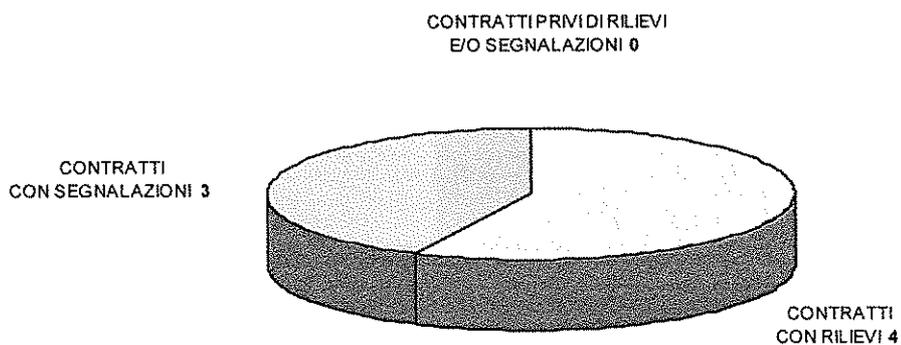
Esiti complessivi dei controlli sulle Determinazioni

Figura b)



Esiti complessivi dei controlli sui Contratti

Figura c)



5. ESITI ISTRUTTORI.

Successivamente allo svolgimento della prima fase dell'attività di controllo, la scrivente ha trasmesso ai Responsabili, che hanno adottato gli atti, una comunicazione in merito alle irregolarità riscontrate e/o le schede contenenti i rilievi per i quali sono stati richiesti chiarimenti e/o integrazioni.

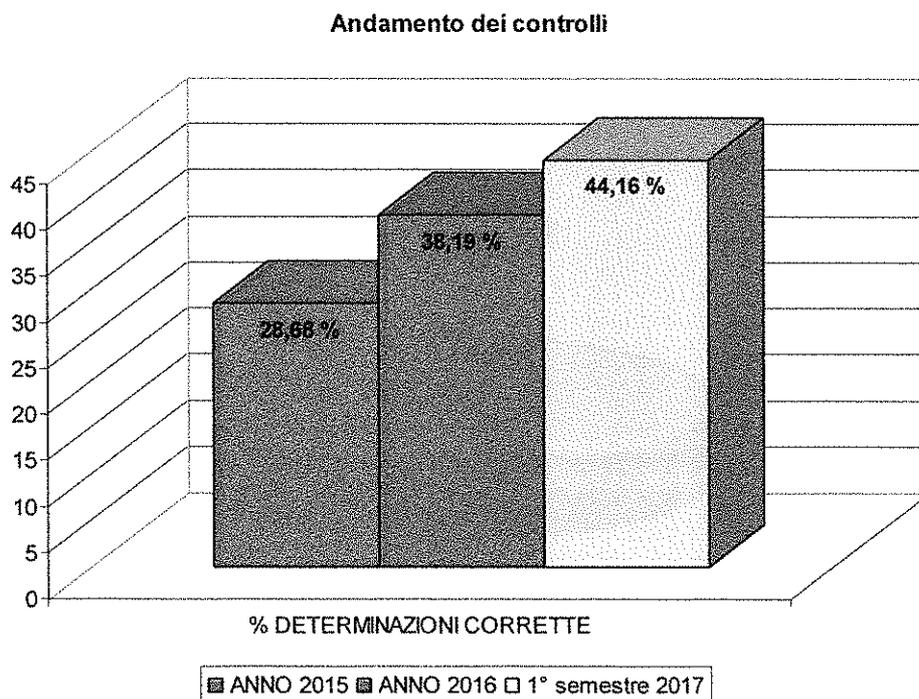
Si specifica che per gli atti assunti dalla sottoscritta o dal Responsabile del Servizio Segreteria Generale, il diretto interessato non ha preso parte all'esame compiuto in seno al gruppo di lavoro.

Si è proseguito, nell'anno in corso, nell'azione proficuamente intrapresa nell'ultimo periodo volta a sviluppare attività che possano strutturarsi in un'ottica "preventiva", al fine di garantire principi di legittimità, correttezza amministrativa ed omogeneità a livello di struttura.

Si continuerà, quindi, ad operare, sulla base di un programma specificamente mirato che registra la messa in campo delle seguenti attività:

- a. rafforzamento delle iniziative formative;
- b. predisposizione di atti tipo a beneficio dei Settori (pubblicati sulla intranet dell'ente);
- c. emanazione specifiche circolari (P.g.n. 92652/1 del 15/09/2016, P.g.n. 92563/1 del 15/09/2016, P.g.n. 129246/1 del 22/12/2016 e P.g.n 55042/1 del 15/05/2017);
- d. attività costante di supporto e consulenza ai Settori.

L'attuazione di tale programma ha certamente contribuito a qualificare, in termini di correttezza, l'attività amministrativa dell'Ente, riducendo i casi di irregolarità, sia formale sia sostanziale.



Complessivamente sono state riscontrate:

- a. una generale correttezza e completezza redazionale dell'atto con riferimento agli elementi di tipo sostanziale;
- b. una pressoché costante attenzione nell'indicare le motivazioni sottese all'azione intrapresa e/o alla scelta di un determinato contraente;
- c. una maggiore correttezza nel ricorso alle procedure MEPA/Intercenter.

In un generale quadro di sostanziale correttezza amministrativa, quindi, si ritiene opportuno porre in luce alcuni specifici elementi di criticità che richiedono l'approntamento di misure ed azioni volte a conferire corretto inquadramento giuridico-amministrativo agli atti da assumere.

In ragione di quanto affermato si rileva quanto segue:

- a. Uno degli aspetti valutati con maggiore criticità è quello legato alle pubblicazioni degli atti e dei documenti correlati sul sito "*amministrazione trasparente*". Benché si sia cercato, anche con il supporto del CED, di presidiare tale attività, è stato riscontrato come, in maniera non infrequente, non venga dato seguito a tale passaggio o diversamente lo stesso venga svolto in maniera non appropriata. Si tratta senza meno di un aspetto che dovrà essere ripreso con maggiore attenzione, sollecitando (come peraltro immediatamente fatto con una prima nota del 1.08.2017) tutto il personale interessato a prestare massima e puntuale attenzione a tale delicato aspetto. Nel contempo sono stati attivati ulteriori contatti con i tecnici del CED per perfezionare il sistema informativo in modo da supportare in maniera adeguata ed efficace la struttura. Nell'ultima parte dell'anno potranno essere proposte mirate azioni informative sulla specifica disciplina di riferimento.
- b. Altro aspetto degno di nota riguarda la categoria degli affidamenti diretti. Il frequente ricorso a tal genere di procedura è conseguente ad una scarsa programmazione delle attività e talvolta al frazionamento degli acquisti e degli affidamenti di lavori, servizi e forniture. Il principio di economicità dell'azione amministrativa ed evidenti esigenze di celerità suggeriscono il ricorso a procedure snelle per affidamenti di importo ridotto, ma l'Amministrazione deve garantire al contempo la massima trasparenza del proprio operato. In alcuni casi si tende a motivare superficialmente la scelta di rivolgersi ad una ditta piuttosto che ad un'altra. Tali affidamenti, in alcuni casi, paiono non pienamente rispettosi dei principi di rotazione, concorrenza e trasparenza cui sottostanno anche gli affidamenti diretti. Si richiama poi l'attenzione sul fatto che l'attestazione di congruità economica, aspetto non sempre presente, deve essere ben supportata. Sotto tale aspetto si rimanda in toto alla

disciplina regolativa per le procedure contrattuali approvata con deliberazione C.C. n. 55 del 27.07.2017.

- c. Per quanto attiene la tematica contrattualistica vanno inoltre segnalati altri elementi critici: si è riscontrato, infatti, in alcuni atti sottoposti a controllo, che l'oggetto dell'affidamento è stato descritto in modo sommario oppure nebuloso, tanto da risultare di fatto indeterminato; in altri casi risultano non esplicitate le condizioni a contrattare a norma di quanto previsto dall'art. 192 del D.Lgs. 267/2000.
- d. Alcuni affidamenti, effettuati in maniera estremamente frazionata, risultano contrastare, in maniera evidente, con i principi di programmazione di cui all'art. 21 del Codice dei contratti, oltre a collidere decisamente con i criteri di efficacia organizzativa nelle attività di competenza.
- e. Sulle base delle risultanze istruttorie emerge, inoltre, qualche elemento di confusione in ordine alla qualificazione delle determinazioni a contrattare di cui alla lett. e) del precedente punto 3 (determinazioni a contrattare, le cui procedure siano state svolte secondo le modalità ordinarie, pur in presenza di convenzioni attive Consip/ Intercenter, per la medesima categoria di riferimento). Sono ricaduti, di fatto, in tale categoria anche atti riguardanti forniture e servizi per cui non sono attive specifiche convenzioni su Consip/ Intercenter.
- f. In alcuni casi sono stati riscontrati all'interno dell'atto, citazioni o circostanze, evidentemente estranee al contesto specifico, altre volte sono stati riportati dati non necessari e quindi da escludere, per l'osservanza del principio di necessità e non eccedenza. Per tale motivo si ritiene opportuno evidenziare la necessità di curare e verificare la redazione degli atti dal punto di vista del merito e del contenuto, oltre che della forma e del linguaggio, adottando in particolare stili di composizione coerenti con i modelli proposti.

Per quanto attiene i controlli effettuati sui contratti, non sono stati riscontrati elementi di sostanziale criticità ed eccezione di una specifica casistica nella quale si sono segnalate irregolarità in ordine alla modalità di strutturazione dell'impianto contrattuale con particolare riferimento sia alla determinazione dell'importo spettante al professionista incaricato, sia all'individuazione dei termini di durata. In diversi casi non risulta inoltre presente il richiamo espresso al vigente Codice di Comportamento, così come previsto dal Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

6. LE RISULTANZE CONCLUSIVE

Va primariamente ribadito che l'attività di controllo successivo, avendo lo scopo di migliorare la qualità degli atti e di indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati e trasparenti che garantiscano l'imparzialità, viene intesa necessariamente quale azione propositiva, dialettica e di confronto verso l'Amministrazione, con l'obiettivo di evidenziare anomalie ma anche di proporre azioni conseguenti e mirate.

Nel complesso ed a livello generale è possibile affermare che l'attività di controllo, svolta nelle predette modalità non ha fatto emergere gravi situazioni di illegittimità sostanziale, pur essendosi resa necessaria, per alcune limitate casistiche, un supplemento d'istruttoria ad oggi in corso.

Proprio nella logica di orientare il controllo amministrativo successivo ad un'azione effettivamente proattiva, tesa a coniugare l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa con la correttezza formale e sostanziale degli atti, si è ritenuto, anche tenendo specificatamente conto delle più rilevanti criticità riscontrate in sede di controllo, di organizzare e sviluppare momenti formativi dedicati.

L'esperienza risulta aver prodotto effettivi ed efficaci risultati e se ne valuta con favore una riproposizione in diverse modalità e tempistiche.

Si precisa infine che la Giunta Comunale alla data odierna non si è mai discostata dai pareri espressi dai responsabili di servizio o dai dirigenti.

7. AZIONI CORRETTIVE

L'attività di controllo successivo, come ricordato nel presente documento, ha il precipuo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati, trasparenti che garantiscano l'imparzialità.

Si configura, quindi, come un'attività propositiva e dialettica, e di confronto verso l'Amministrazione, con l'obiettivo di evidenziare anomalie e proporre azioni conseguenti e mirate. Come già evidenziato gli esiti dei controlli si intersecano, inevitabilmente, con la predisposizione di altri strumenti di programmazione dell'Ente, in particolare con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e con il Piano delle Performance. Il controllo di regolarità amministrativa ha consentito di individuare le criticità più importanti che richiedono la predisposizione di azioni specifiche e puntuali. L'esito dell'attività di controllo, inoltre, costituisce una delle basi informative per l'individuazione dei fabbisogni formativi del personale.

Si riporta di seguito la tabella con le più evidenti criticità riscontrate e con l'indicazione delle azioni correttive che si intende intraprendere:

Criticità	Interventi
Difficoltà nell'applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. 33/2013 in materia di trasparenza	<ul style="list-style-type: none"> • Formazione specifica al personale • Circolari informative • Perfezionamento applicativi informatici
Tendenza a procedere ad affidamenti senza criteri di programmazione	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina regolativa per le procedure contrattuali • Programmazione sulla base di risorse con definizione di ordine di priorità • Sistema di monitoraggio di lavori, beni e servizi
Indeterminatezza dell'oggetto e/o mancata esplicitazione delle condizioni a contrattare	<ul style="list-style-type: none"> • Formazione specifica al personale • Circolari informative
Impegni di spesa "frazionati" per convenzioni Consip/Intercenter	<ul style="list-style-type: none"> • Formazione mirata e specifica al personale direttamente coinvolto
Presenza di circostanze o dati non necessari ovvero struttura "critica" dell'atto	<ul style="list-style-type: none"> • Ulteriore aggiornamento schemi tipo • Formazione anche di tipo mirato

8. DESTINATARI DEL CONTROLLO

La presente relazione viene inviata al Sindaco, alla Giunta, ai revisori dei conti, al nucleo di valutazione nonché ai dirigenti.

Il presente provvedimento viene altresì pubblicato all'albo pretorio *on-line* in maniera permanente nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".

Cesena, li 30/08/2017

Il Segretario Generale

Dott.ssa Manuela Lucia Mei

