



# COMUNE DI CESENA

P.G.N. 103712/1

## RELAZIONE SUL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA SECONDO SEMESTRE 2019

### 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 ad adottare apposito atto organizzativo (Determinazione n.18/2019) relativo all'anno 2019, 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, 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;
- 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.

L'attività di controllo è stata svolta secondo i seguenti criteri:

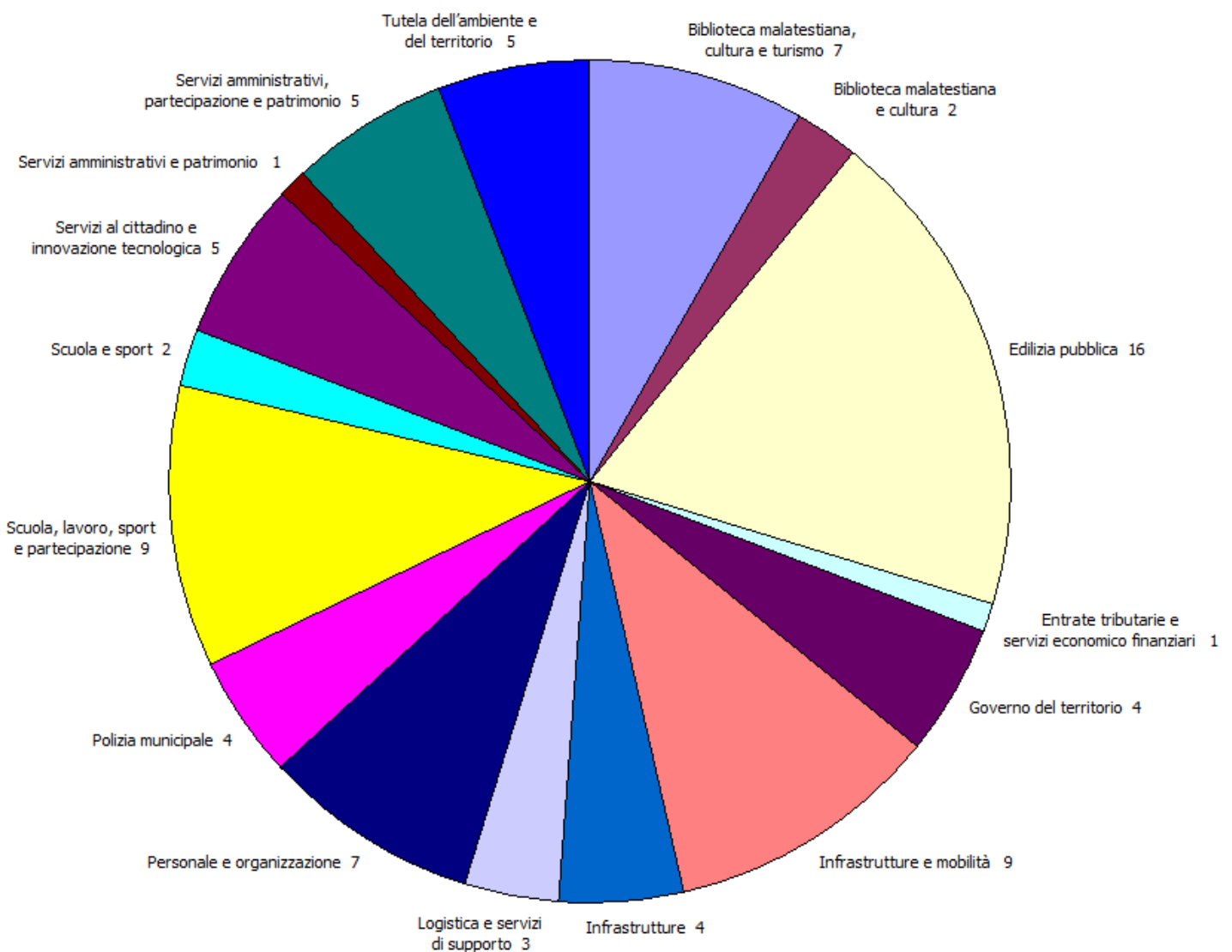
- a. rispetto delle disposizioni di legge, dello Statuto e dei Regolamenti;
- b. coerenza con linee programmatiche di mandato e con gli atti di indirizzo;
- c. verifica delle azioni previste nel PTPC, specie nella parte relativa applicazione delle misure in tema di trasparenza;
- d. regolarità formale 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 ai modelli in uso nell'Ente e alla 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.84**

**Figura a)**

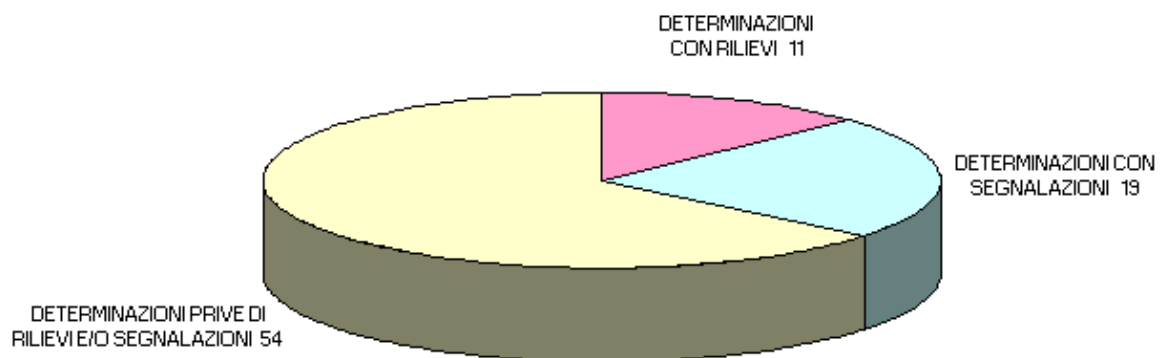


SETTORE	DETERMINAZIONI	CONTRATTI
Biblioteca malatestiana, cultura e turismo	n.894, n.1099, n.1128, n.1442, n.1443, n.1525, n.1557	AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PROGETTAZIONE, PROMOZIONE E GESTIONE DELLE ATTIVITA' DIDATTICHE PRESSO LA BIBLIOTECA MALATESTIANA E ALTRE SEDI MUSEALI / ESPOSITIVE PER IL PERIODO 16/09/2019 – 31/08/2021 <i>(ARTEMISIA)</i>  CONVENZIONE PER LO SVOLGIMENTO DELLA RASSEGNA "LA CITTA' CHE APPRENDE" PRESSO I LOCALI DEL CINEMA SAN BIAGIO: 15/10/2019 – 28/02/2020 <i>(AUSER)</i>
Biblioteca malatestiana e cultura	n.1743, n.1856	--
Edilizia pubblica	n.898, n.1029, n.1137, n.1294, n.1345, n.1359, n.1425, n.1428, n.1491, n.1579, n.1593, n.1700, n.1702, n.1709, n.1710, n.1845	--
Entrate tributarie e servizi economico finanziari	n.1507	--
Governo del territorio	n.1013, n.1051, n.1052, n.1567	--
Infrastrutture e mobilità	n.913, n.915, n.979, n.1085, n.1224, n.1347, n.1420, n.1480, n.1494	<i>PGN 100599 DEL 29/08/2019</i> INCARICO PROFESSIONALE PER REDAZIONE PIANO DI SICUREZZA E DI COORDINAMENTO E COORDINATORE PER LA SICUREZZA IN FASE DI ESECUZIONE PER I LAVORI DI PROGETTI PARTECIPATI ANNO 2018 – LOTTO A
Infrastrutture	n.1675, n.1782, n.1932, n.1951	<i>PGN 133316 DEL 15/11/2019</i> INCARICO PROFESSIONALE PER L'AGGIORNAMENTO DEGLI ELABORATI GRAFICI – RELAZIONE DI CALCOLO REDAZIONE DELLA PRATICA SISMICA E D.L. DELLE STRUTTURE RELATIVE AL PROGETTO DI CICLOVIA DEL SAVIO 1° STRALCIO: CONSOLIDAMENTO SCARPATA FLUVIALE
Logistica e servizi di supporto	n.1179, n.1696, n.1777	<i>PGN 123581 DEL 24/10/2019</i> FORNITURA VESTIARIO CUOCHI ASILI NIDO COMUNALI 2019-2020  <i>PGN 149802 DEL 17/12/2019</i> PRODOTTI DI IGIENE PER SCUOLE E UFFICI COMUNALI

Personale e organizzazione	n.1048 (incarico), n.1102, n.1126, n.1233, n.1242, n.1529, n.1914	SERVIZI DI CARATTERE AMMINISTRATIVO CONTABILE 2019-2021 (COOP.VA ASSO)
Polizia municipale	n.1407, n.1413, n.1728, n.1848	--
Scuola, lavoro, sport e partecipazione	n.1152, n.1158, n.1171, n.1207 (contributo), n.1218, n.1240, n.1379 (contributo), n.1405 (contributo), n.1580,	--
Scuola e sport	n.1715, n.1861 (contributo)	<i>PGN 140422 DEL 29/11/2019</i> CONCESSIONE IMMOBILE IN VIA MARTIRI DELLA LIBERTA' N.14 PER IL POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DI SPAZI DI COWORKING E LABORATORIALI E DI SERVIZI A DOMANDA DI CESENA LAB (SERINAR)
Servizi al cittadino e innovazione tecnologica	n.1260, n.1331, n.1382, n.1484, n.1800	<i>PGN 113255 DEL 01/10/2019</i> ACQUISTO FOGLI SUPPLETTIVI DI STATO CIVILE  <i>PGN 142735 DEL 04/12/2019</i> MATERIALE CARTACEO PER ELEZIONI REGIONALI GRAFICHE  <i>PGN 136592 DEL 21/11/2019</i> SERVIZIO DI MANUTENZIONE ARCHIVI ROTATIVI DI STATO CIVILE
Servizi amministrativi e patrimonio	n.1285	--
Servizi amministrativi, partecipazione e patrimonio	n.1464, n.1831, n.1892, n.1926, n.1931	--
Tutela dell'ambiente e del territorio	n.1095, n.1193, n.1302, n.1514, n.1778	--

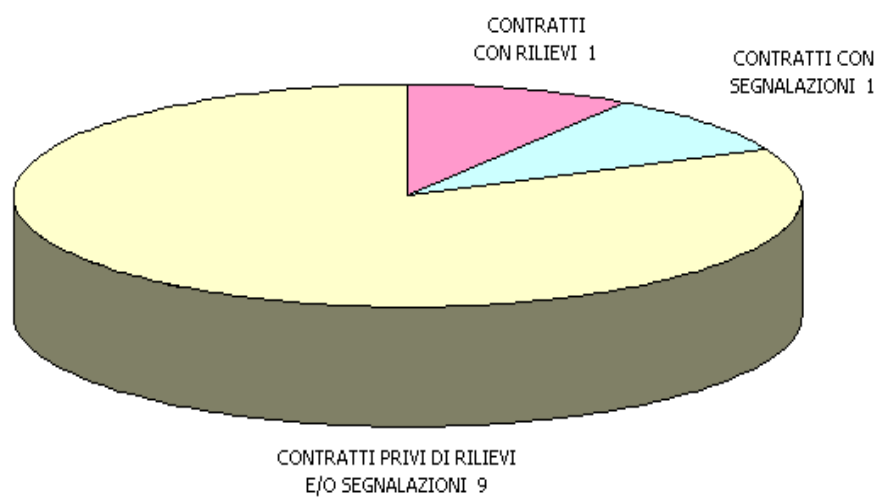
### Esiti complessivi dei controlli sulle Determinazioni

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.

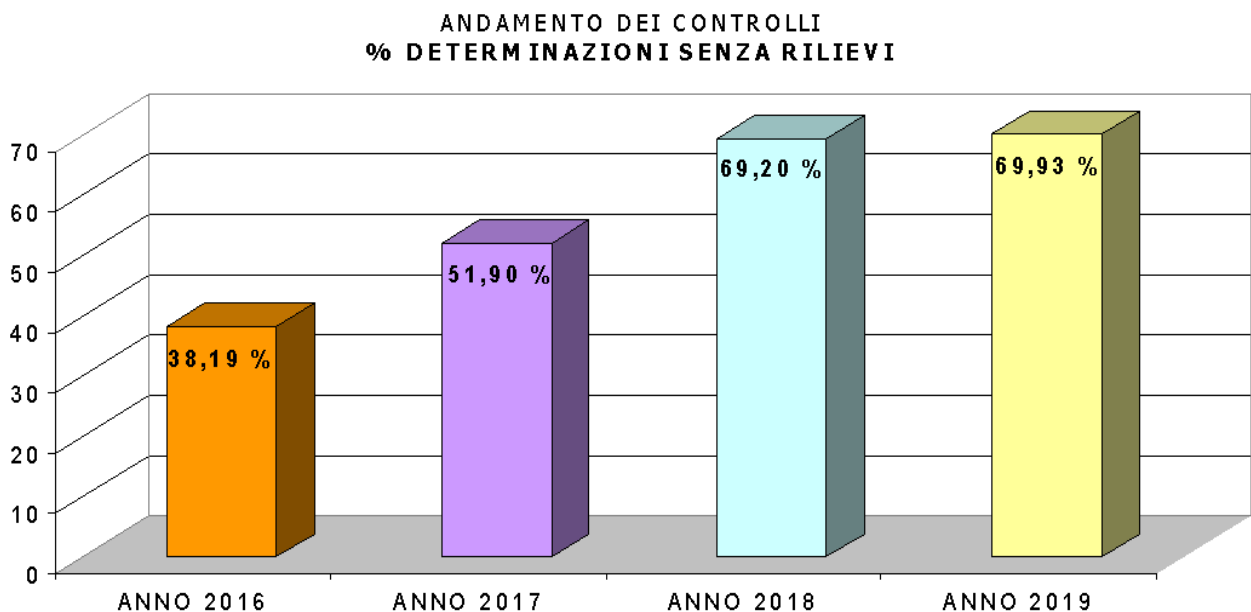
Si specifica che per gli atti assunti dalla sottoscritta o dal Responsabile del Servizio Segreteria Generale, il diretto interessato non ha preso parte all'esame compiuto in seno al gruppo di lavoro.

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. aggiornamento degli atti-tipo pubblicati sulla intranet dell'ente a beneficio dei Settori;
- 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, P.g.n. 55042/1 del 15/05/2017, P.g.n. 74807/1 del 04/07/2017, P.g.n. 19617/1 (Unione) del 02/05/2018, P.g.n. 61738/1 del 28/05/2018 e in ultimo P.g.n. 15642/1 (Unione) del 02/04/2019);
- 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.



Agli esiti dell'attività, sotto un profilo di ordine generale e complessivo, è possibile attestare la sussistenza dei seguenti elementi:

- a. una generale correttezza e completezza redazionale dell'atto con riferimento agli elementi di tipo sostanziale;
- b. la pertinenza, nella maggior parte dei casi, dei richiami di tipo normativo e con riferimento agli atti di tipo programmatico;

- c. una pressoché costante attenzione, fatto salvo quanto in seguito si dirà per due casistiche specifiche, nell'indicare le motivazioni sottese all'azione intrapresa e/o alla scelta di un determinato contraente;
- d. una maggiore correttezza nel ricorso alle procedure MEPA/Intercenter.

Ciò premesso, si ritiene opportuno porre in luce, comunque, specifici elementi di criticità, alcuni dei quali, peraltro, già in precedenza evidenziati, talché occorrerà, senza meno, porre in essere più incisive misure per eliderne o quanto meno ridurne la portata:

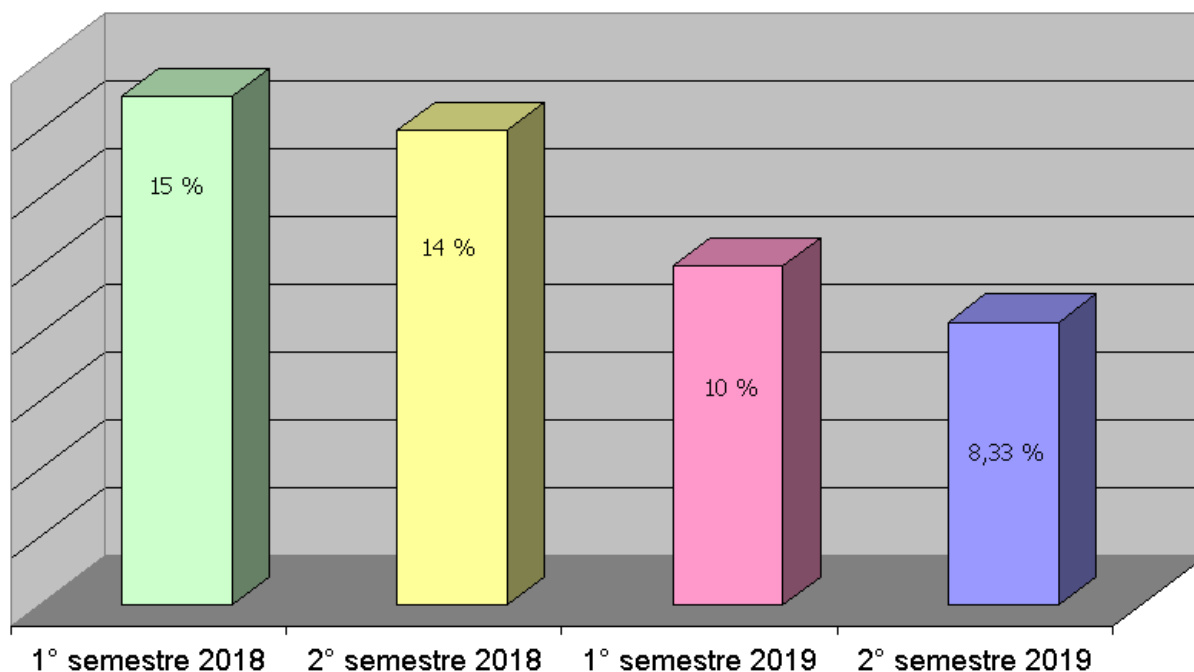
- a) Uno degli aspetti che emerge con maggiore frequenza rispetto al campione sottoposto a controllo è la mancanza di fissazione, di seppur minime, condizioni a contrattare (determinazioni n. 1029, 1085, 1224, 1413, 1514, 1778, 1800, 1932). Va richiamato, a tal riguardo, quanto disposto dall'art. 32 comma 2 del D.Lgs. 50/2016 che, a prescindere la valore del contratto, che può essere quindi anche modesto, espressamente recita: *"Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. Nella procedura di cui all'articolo 36, comma 2, lettere a) e b), la stazione appaltante può procedere ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti"*. Quanto evidenziato rileva anche ai fini del disposto di cui al successivo comma 14 che prevede che il contratto sia 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 della stazione appaltante o mediante scrittura privata; in caso di procedura negoziata, ovvero per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro, si potrà procedere mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio, consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri. Ciò sempre sulla base di condizioni che la stazione appaltate deve approvare con atto specifico.
- b) Altro aspetto degno di nota è l'improprio richiamo, in un caso (determinazione n. 1782), di dati personali eccedenti rispetto alle finalità insite nella natura del provvedimento in questione. Si ricorda, a tal proposito, che l'art. 5 co.1 lett. b del GDPR prevede che i dati siano *"raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità"* mentre alla lett. c) prevede che i dati personali siano *"adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono stati trattati"*. Si evidenzia, a tal riguardo, che la non eccedenza si sostanzia in quello che il *Codice Privacy* definisce come principio di necessità: occorre ridurre al minimo l'utilizzo di dati personali e identificativi, in modo da escluderne il trattamento, qualora le finalità perseguite siano raggiungibili anche mediante modalità che permettano l'identificazione dell'interessato solo nei casi di necessità. La cd. minimizzazione riassume insieme i principi di pertinenza, adeguatezza e non eccedenza ed ha l'obiettivo di rendere la raccolta dati quanto più specifica possibile, minimizzandone la quantità e limitandola ai soli dati necessari per il perseguimento delle finalità.
- c) In un caso specifico l'affidamento di incarico professionale (determinazione 1557) è stato assunto, si ritiene, senza procedere ad una adeguata indagine interna tesa a verificare l'insussistenza di



professionalità da impiegare allo scopo e prescindendo dalla formale sottoscrizione di accordo pattizio. Pare inoltre travisato il senso dell'art. 55 comma 1, lett.b) del Codice di Organizzazione e Personale che dispone infatti che l'affidamento diretto, nel caso di prestazioni artistiche, debba necessariamente far riferimento alla natura non comparabile ed alla specialità della prestazione stessa.

- d) Due delle determinine sottoposte a controllo, riguardanti materie tra loro in assoluto diverse (determinazione 1099 e determinazione 1193), in ragione del costruito a tratti confuso ed apparentemente contraddittorio (1193), mettono in luce criticità nel comprendere, con immediata chiarezza, l'iter logico-giuridico sotteso all'azione intrapresa. Anche i richiami agli atti di programmazione paiono o assenti (1099) o non sempre di immediata percezione (1193).
- e) Merita invece approfondimento e verifica il contenuto della determinazione n. 1442, per la quale si è fatta richiesta al competente Dirigente di voler produrre analitica relazione, data la portata più generale dell'attività di cui in parola, avendo rinvenuto, sulla base degli accertamenti sommariamente svolti, elementi di effettiva criticità.
- f) Per quanto attiene la determinazione n.1302, come rilevato in sede di controllo, non risulta chiara la configurazione del rapporto giuridico e nemmeno la natura contabile della spesa.
- g) Si rileva, solo per completezza, come sotto il profilo redazionale alcuni provvedimenti risultino carenti di richiami normativi in particolare in materia di contratti pubblici o riportino evidenti refusi o richiami normativi ed amministrativi non appropriati.
- h) Per quanto riguarda infine gli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. 33/2013 sono state riscontrate sette irregolarità (determinazioni n. 1029, 1128, 1224, 1347, 1359, 1778, 1856), rispetto alle quali si è data disposizione di provvedere immediatamente a quanto normativamente previsto.

**% Irregolarità relative alla mancata pubblicazione degli atti**



Per quanto attiene i controlli effettuati sui contratti, non sono stati riscontrati, in generale, elementi di sostanziale criticità sotto il profilo redazionale e contenutistico, posto che gli stessi risultano contenere, in maniera sostanzialmente completa, gli elementi essenziali necessari per la corretta strutturazione dell'atto.

In un solo caso è stato rilevato come dal contenuto dello stesso accordo non emerga con chiarezza l'oggetto effettivo del medesimo se non il fatto che venga riconosciuto ai soci dell'associazione un vantaggio economico dato dalla possibilità di usufruire di una determinata agevolazione.

## **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.

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 potenziare l'attività di supporto e consulenza ai settori con momenti di approfondimento specifico.

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.

In ragione, pertanto, delle criticità riscontrate e riservandosi comunque un più compiuto esame del quadro d'insieme a conclusione degli esiti dell'attività anche con riferimento al secondo semestre dell'anno in corso, si riportano di seguito le azioni correttive che si intendono mettere in atto nel periodo di riferimento:

1. Circolari informative e di coordinamento delle attività.
2. Formazione specifica nei confronti del personale.
3. Consulenza e supporto ai settori.
4. Sviluppo di tematiche di particolare attenzione in seno alla Conferenza Dirigenti.

5. Azioni di raccordo tra settori indicante periodici incontri di coordinamento.
6. Utilizzo di apposite sezioni nella intranet aziendale per la veicolazione di aggiornamenti normativi e linee comuni di disciplina.

#### **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, lì 01/09/2020

Il Segretario Generale  
Dott.ssa Manuela Lucia Mei