



# COMUNE DI CESENA

P.G.N. 62520/1

## RELAZIONE SUL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA SECONDO 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:

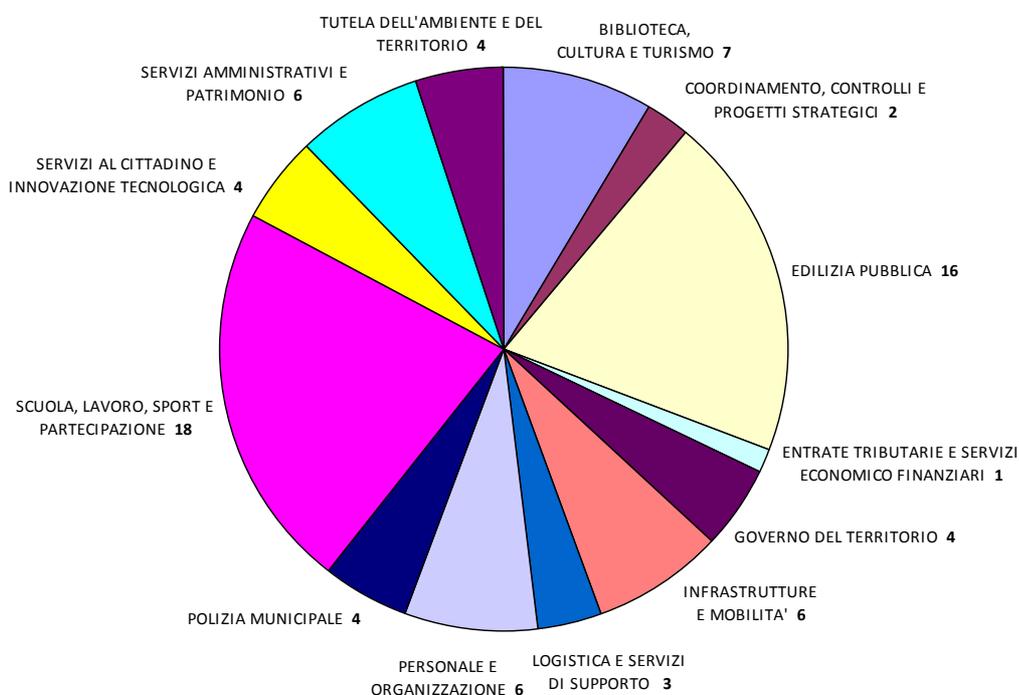
- a. rispetto delle disposizioni di legge, dello Statuto e dei Regolamenti;
- b. coerenza con linee programmatiche di mandato e con gli atti di indirizzo;
- c. verifica delle azioni previste nel PTPC, specie nella parte relativa applicazione delle misure in tema di trasparenza;
- d. regolarità formale 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 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.81**

**Figura a)**

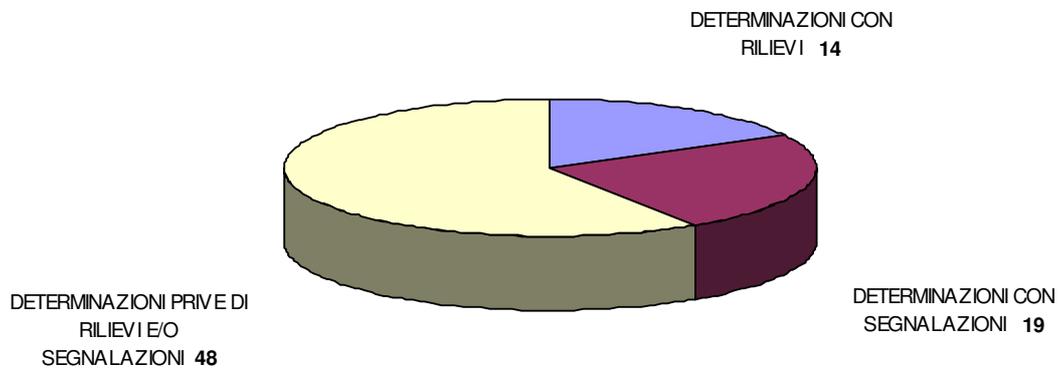


<b>SETTORE</b>	<b>DETERMINAZIONI</b>	<b>CONTRATTI</b>
Biblioteca, cultura e turismo	n.1148, n.1150, n.1194, n.1372, n.1448, n.1603, n.1742	--
Coordinamento, controlli e progetti strategici	n.999, n.1741	--
Edilizia pubblica	n.885, n.976, n.1015, n.1169, n.1191, n.1276, n.1386, n.1449, n.1501, n.1630, n.1645, n.1680, n.1730, n.1734, n.1780, n.1802	<p>P.g.n. 87695/2017 Scrittura privata relativa alla manutenzione straordinaria alla recinzione perimetrale della scuola primaria fiorita (F.LLI MAZZI SNC DI MAZZI FABIO &amp; C.)</p> <p>P.g.n. 128223/2017 Riqualficazione di Piazza della Libertà - lavori supplementari di archeologia preventiva - 4^ impegno (ADARTE DI LUCA MANDOLESI &amp; C. SNC)</p> <p>P.g.n. 108224/2017 Contratto d'appalto per lavori - scrittura privata in modalità elettronica - lavorazioni aggiuntive per il completamento della sede sovracomunale della protezione civile in Via F. Parri zona artig.le Torre del Moro (OLIMPIA COSTRUZIONI SRL)</p>
Entrate tributarie e servizi economico finanziari	n.1471	--
Governo del territorio	n.987, n.1035, n.1676, n.1736	--
Infrastrutture e mobilità	n.904, n.1033, n.1060 (contributo), n.1421, n.1568, n.1695	P.g.n. 97832/2017 Incarico professionale per il calcolo idraulico di un tratto del Rio Cesuola per la realizzazione di una passerella ciclo/pedonale - CIG: Z8B1F7E299 (GECOSISTEMA)
Logistica e servizi di supporto in convenzione con l'Unione Valle Savio	n.971, n.972, n.1650	--
Personale e organizzazione	n.981, n.1309, n. 1322, n.1639, n.1640, n.1733	--
Polizia municipale	n.892, n.1599, n.1614, n.1724	--
Scuola, lavoro, sport e partecipazione	n.795, n.890, n.894, n.914, n.1037, n.1101, n.1119, n.1130, n.1197 (incarico), n.1289, n.1304 (contributo), n.1320 (contributo), n.1417 (contributo), n.1419, n.1466, n.1500, n.1596, n.1715	--

Servizi al cittadino e innovazione tecnologica	n.1006, n.1009, n.1036, n.1096	--
Servizi amministrativi e patrimonio	n.939, n.1094, n.1271, n.1327, n.1465, n.1717	--
Tutela dell'ambiente e del territorio	n.1262, n.1263, n.1444, n.1615	P.g.n. 137714/2017 Integrazione alla convenzione fra il comune di cesena e l'ACPA per la gestione di interventi relativi alla popolazione canina randagia e vagante, degli animali domestici incidentati e per la gestione del canile comunale (ACPA)

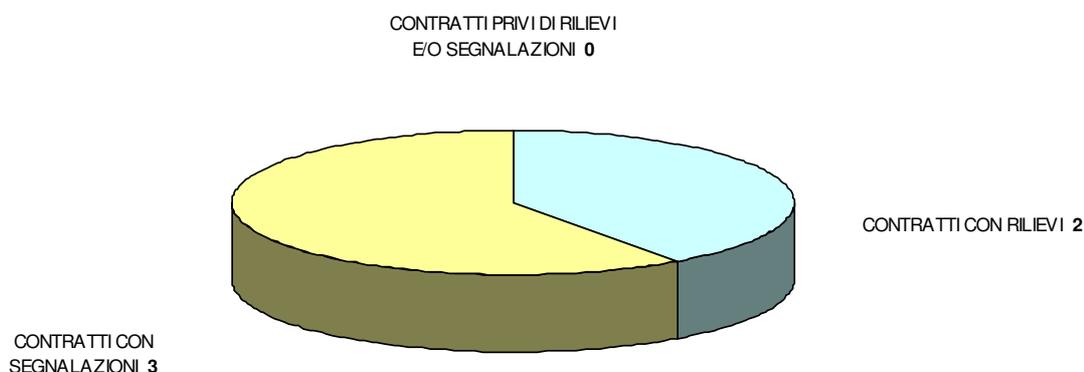
### Esiti complessivi dei controlli sulle Determinazioni

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.

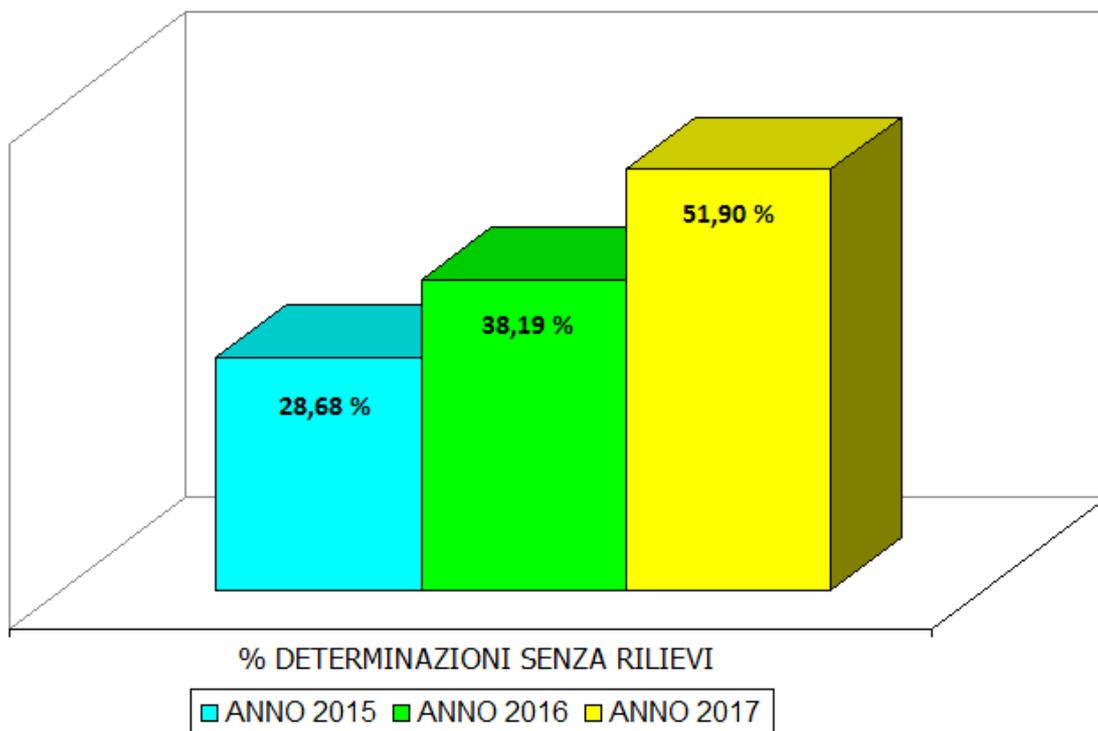
Si è proseguito, nell'anno in corso, nell'azione proficuamente intrapresa nell'ultimo periodo volta a sviluppare attività che possano strutturarsi in un'ottica "preventiva", al fine di garantire principi di legittimità, correttezza amministrativa ed omogeneità a livello di struttura.

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, P.g.n. 55042/1 del 15/05/2017, P.g.n. 74807/1 del 04/07/2017 e, in ultimo, P.g.n. 19617/1 del 02/05/2018 dell'ente Unione Valle Savio);
- 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.

## Andamento dei controlli



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

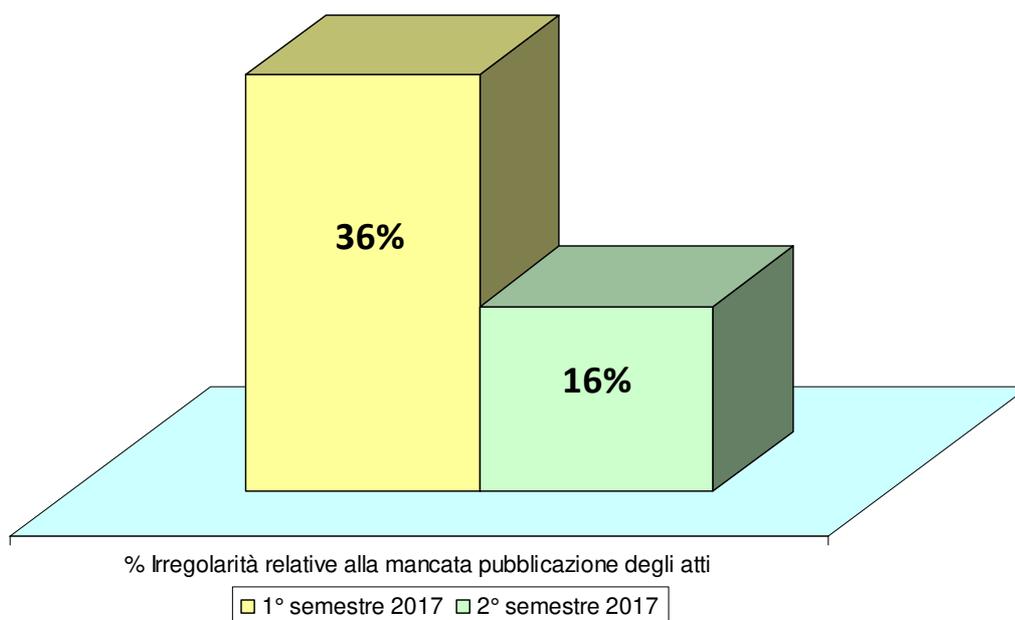
- a. una generale correttezza e completezza redazionale dell'atto con riferimento agli elementi di tipo sostanziale;
- b. una pressoché costante attenzione nell'indicare le motivazioni sottese all'azione intrapresa e/o alla scelta di un determinato contraente;
- c. una maggiore correttezza nel ricorso 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 di maggiore criticità che emerge dall'attività sviluppata è da riferirsi all'applicazione delle regole della contrattualistica pubblica, per cui, in alcuni casi, la procedura assunta non risulta in piena conformità alla disciplina codicistica. Si fa in specifico riferimento alla mancata e puntuale esplicitazione delle condizioni a contrattare ovvero alla minimale definizione delle medesime. Alcune fattispecie, inoltre, evidenziano come non sempre venga prestata adeguata attenzione all'applicazione del principio rotativo, oggi chiaramente declinato da ANAC, a livello anche operativo, con le Linee Guida n. 4, aggiornate con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018. In alcune limitate casistiche pare poi non applicato in maniera del tutto appropriata l'istituto della proroga.
- b. Risultano sussistere alcune casistiche nelle quali le pubblicazioni degli atti e dei documenti correlati sul sito "*amministrazione trasparente*", sono state effettuate in maniera inappropriata. Si tratta, in ogni caso,

di una fattispecie in riduzione rispetto a quanto rilevato nel corso del 1° semestre 2017: le Determinazioni che presentavano tali criticità, in tale periodo, hanno rappresentato il 36% degli atti sottoposti a controllo (n.28 determine su un totale di 77), mentre nel corso del 2° semestre tali inadempienze sono state riscontrate solo nel 16% dei casi (n.13 determine su un totale di 81).



In tali ipotesi si è comunque proceduto a specifica segnalazione, al fine di voler provvedere alle necessarie rettifiche e/o agli adempimenti di competenza.

A livello generale si intende, in ogni caso, sollecitare tutto il personale interessato, come del resto fatto in altre occasioni con l'emanazione di specifiche circolari – direttive, a prestare massima e puntuale attenzione a tale delicato aspetto. Nel contempo vengono sviluppati ulteriori contatti con i tecnici dei Sistemi informatici per perfezionare il sistema in modo da supportare in maniera adeguata ed efficace la struttura.

- c. Sulla base delle risultanze istruttorie emerge, inoltre, come in una specifica casistica si sia proceduto ad affidamento diretto ad un operatore economico (per un importo comunque ben al di sotto della soglia dei € 40.000,00), supportando tale scelta con motivazione che non pare essere del tutto pertinente.
- d. In altra fattispecie risultava opportuno chiarire in maniera più puntuale e senza possibilità di equivoco il titolo giuridico per cui è stato riconosciuto specifico beneficio economico ad un determinato soggetto, concessionario di un bene di proprietà dell'amministrazione.
- e. 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 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. Qualche riserva è invece stata avanzata per quanto attiene gli aspetti di ordine procedurale, posto che entrambi gli affidamenti sono stati sviluppati sulla base di un percorso logico giuridico, che avrebbe richiesto in un caso maggiore e più puntuale esplicitazione sotto il profilo motivazionale (le ragioni poste a supporto della scelta effettuata emergono solo in maniera implicita), e nell'altro una diversa valutazione circa l'applicazione del parametro normativo posto alla base dell'affidamento stesso, anche in coerenza con quanto emerge dal richiamato computo metrico.

## **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.

Si da atto inoltre ed in conclusione che rispetto a quanto già segnalato in sede di relazione riferita al 1° semestre 2017 risultano positivamente concluse le risultanze istruttorie attivate rispetto a specifiche casistiche.

## **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
Indeterminatezza dell'oggetto e/o mancata esplicitazione delle condizioni a contrattare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formazione specifica al personale, anche su differenti livelli</li> <li>• Circolari informative</li> </ul>
Alcuni elementi di non conformità nell'applicazione della disciplina in materia contrattualistica. In specifico: Mancata applicazione, in maniera puntuale e rigorosa, del principio della rotazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina regolativa per le procedure contrattuali</li> <li>• Programmazione con definizione di ordine di priorità</li> <li>• Sistema di monitoraggio di lavori, beni e servizi</li> </ul>
Applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. 33/2013 in materia di trasparenza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formazione specifica al personale</li> <li>• Circolari informative</li> <li>• Perfezionamento applicativi informatici</li> </ul>
Presenza di circostanze o dati non necessari ovvero struttura "critica" dell'atto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulteriore aggiornamento schemi tipo</li> <li>• Formazione anche di tipo mirato</li> </ul>

#### **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 30/05/2018

Il Segretario Generale

Dott.ssa Manuela Lucia Mei