UNIONE DEI COMUNI VALLE DEL SAVIO

P.g.n. 41302/1

RELAZIONE SUL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA PRIMO 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 n. 8 del 28/04/2015 l'Unione dei Comuni Valle del Savio ha approvato il Regolamento per i controlli interni che prevede, all'art. 10, 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 di prevenzione della corruzione.

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 confluiscano 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, 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 (andando a verificare, 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 dell'Ente.

3. ATTO ORGANIZZATIVO E METODOLOGIE DI CONTROLLO

Alla stregua dei principi e dei criteri sinteticamente sopra enunciati, si è provveduto adottare apposito atto organizzativo (determinazione n. 14/2019) 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.

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;

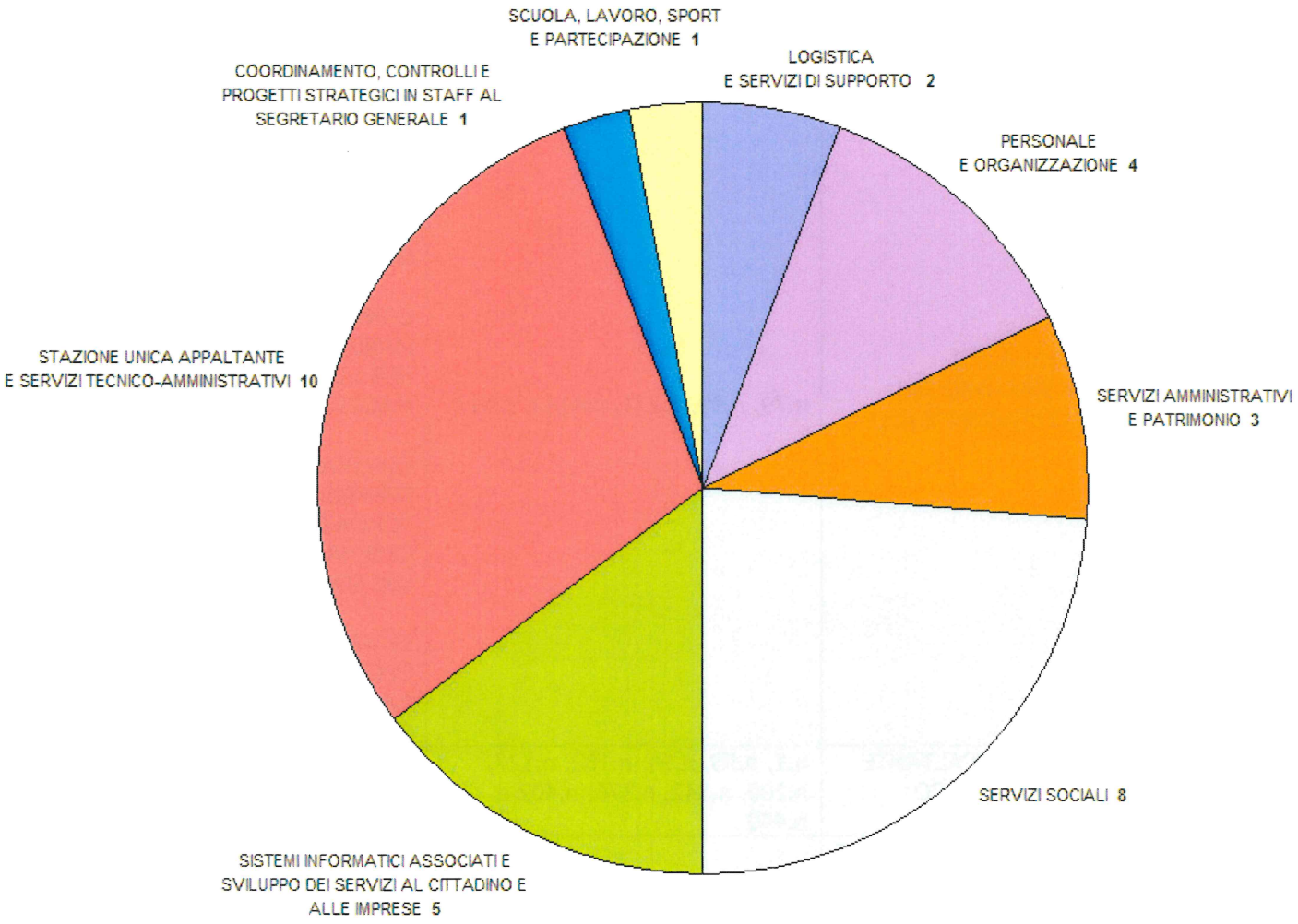
e. generale struttura dell'atto anche ai fini di una efficace chiarezza espositiva.

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. 34

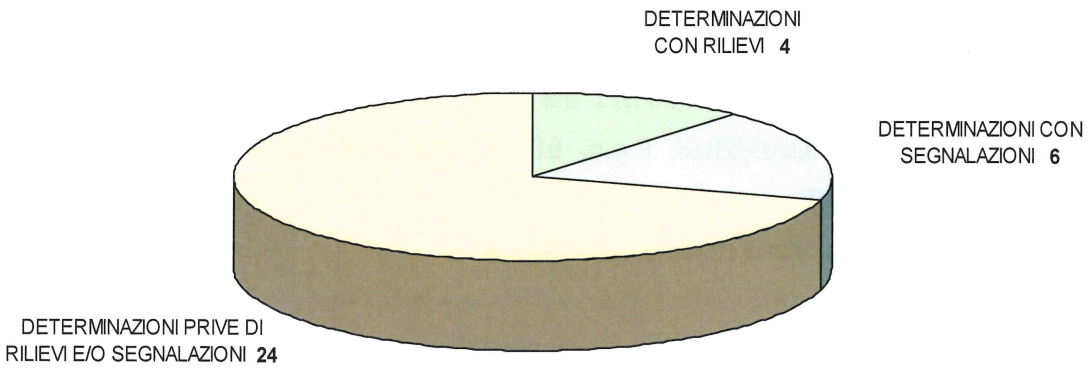
Figura a)



SETTORE	DETERMINAZIONI	CONTRATTI
LOGISTICA E SERVIZI DI SUPPORTO	n.98 e n.345	--
PERSONALE E ORGANIZZAZIONE	n.213 (incarico), n.246, n.416 e n.440	--
SERVIZI AMMINISTRATIVI E PATRIMONIO	n.18, n.141 e n.406	--
SERVIZI SOCIALI	n.54, n.130 (contributo), n.188 (contributo), n.268, n.305 (contributo), n.353 (contributo), n.423 (contributo) e n.434 (incarico legale)	19/03/2019 INCARICO LEGALE PER PATROCINIO E DIFESA LEGALE AVV. MAGALOTTI FRANCESCA
SISTEMI INFORMATICI ASSOCIATI E SVILUPPO DEI SERVIZI AL CITTADINO E ALLE IMPRESE	n.79, n.99, n.231, n.414 e n.417	CONTRATTO MEPA ASSISTENZA SW SIPAL MAGGIOLI SPA CONTRATTO MEPA RINNOVO TIMBRO/SIGILLO DEDAGROUP SRL CONTRATTO MEPA MANUTENZIONE SERVIZI VARI PER I COMUNI DELL'UNIONE MAGGIOLI SPA CONTRATTO MEPA SERVIZIO DI AFFIANCAMENTO FORMAZIONE COMUNE DI CESENA 888 SOFTWARE PRODUCTS SRL CONTRATTO MEPA UPGRADE SISTEMI GIS MOKA E ARGIS SERVER SEMENDA SRL
STAZIONE UNICA APPALTANTE (SUA) E SERVIZI TECNICO AMMINISTRATIVI	n.1, n.53, n.94, n.102, n.127, n.200, n.342, n.376, n.402 e n.449	--
COORDINAMENTO, CONTROLLI E PROGETTI STRATEGICI IN STAFF AL SEGRETARIO GENERALE	n.191	--
SCUOLA, LAVORO, SPORT E PARTECIPAZIONE	n.104	--

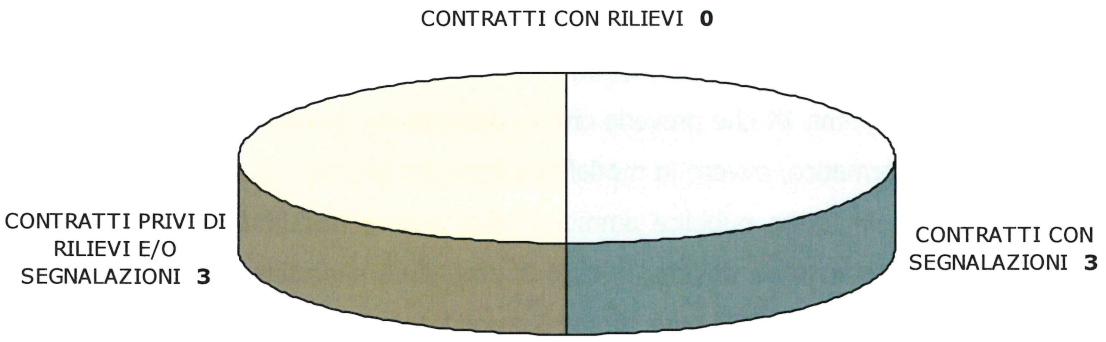
Esiti complessivi dei controlli sulle Determinazioni

Figura b)



Esiti complessivi dei controlli sui Contratti

Figura c)



5. ESITI ISTRUTTORI

Va primariamente ribadito che si è proseguito, anche nell'anno in corso, nell'azione proficuamente intrapresa e volta a sviluppare attività che possano strutturarsi in un'ottica "preventiva", al fine di garantire principi di legittimità e correttezza amministrativa.

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 di 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.

In un generale quadro di sostanziale correttezza amministrativa, quindi, si ritiene opportuno porre in luce alcuni specifici elementi di criticità, come di seguito riportato:

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. 1, 104 e 246). 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) In un caso specifico è stato rilevato il mancato rispetto del principio rotativo (determinazione n. 1). Ai sensi di quanto previsto dall'art. 36 comma 1 del D.Lgs. 50/2016 *"L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 avvengono nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese".* Neppure risulta fornita adeguata motivazione ai sensi di quanto previsto dalle Linee Guida Anac n.4.

c) In altra circostanza (determinazione n. 104) la struttura complessiva dell'atto fa emergere una non chiara definizione della fattispecie trattata, che, seppur definita come servizio, pare avere, a livello oggettivo, caratteristiche assimilabili alla compartecipazione economica ad attività progettuale.

d) Rilievi sono stati effettuati anche rispetto alla determinazione n. 54, il cui elemento motivazionale risulta esplicitato in maniera non lineare, pur intuendo le effettive ragioni poste alla base dell'atto, in ordine all'impegno di spesa assunto.

e) Si rileva, solo per completezza, come sotto il profilo redazionale alcuni provvedimenti risultino carenti di elementi non sostanziali o riportino evidenti refusi o richiami normativi ed amministrativi non appropriati.

f) Per quanto riguarda infine gli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. 33/2013 sono state riscontrate cinque irregolarità (determinazioni n. 1, 18, 53, 98 e 102) , rispetto alle quali si è data disposizione di provvedere immediatamente a quanto normativamente previsto.

Per quanto attiene i controlli effettuati sui contratti, preso atto che alcuni di questi risultano relativi a contratti di manutenzione di software in dotazione all'ente (art. 63 del D.Lgs. 50/2016), si ritiene opportuno evidenziare, specie in ottica futura, che tale genere di fornitura dovrà necessariamente tenere conto del combinato disposto degli art.li 95 e 96 del D.Lgs. 50/2016 e quindi prevedere in sede di offerta il criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

Successivamente all'espletamento dei controlli, 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, in ultimo, 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.

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 pertanto 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 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.

Tenendo conto di quanto sopra espresso, e ribadito che elementi specifici di criticità risultano essere gli adempimenti correlati agli obblighi di trasparenza ai sensi dei quanto previsto dal D.Lgs n. 33/2013, si ritiene di dover porre in essere, nel prossimo periodo, azioni mirate sia a livello formativo sia mediante l'emanazione di specifiche direttive tramite circolari o linee di indirizzo.

8. Destinatari del controllo

La presente relazione viene inviata al Presidente, alla Giunta, al revisore 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 04/10/2019

Il Segretario Generale

(Dott.ssa Manuela Lucia Mei)

UNIONE DEI COMUNI VALLE DEL SAVIO