P.g.n. 39396/1

RELAZIONE SUL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA SUGLI ATTI RELATIVI AL PRIMO SEMESTRE 2021

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 ad adottare apposito atto organizzativo (determinazione n. 17/2021) relativo all'anno 2021 stabilendo che il controllo venga svolto:

- nella misura dell'8% per le determinazioni di impegno di spesa;
- nella misura del 12% per le determinazioni di concessione di contributi e benefici economici;
- nella misura del 10% per le determinazioni di affidamento di incarichi professionali;
- nella misura del 10% per le scritture private relative a lavori, servizi, forniture e patrimonio immobiliare, con esclusione dei contratti stipulati tramite MEPA /

INTERCENTER e degli atti stipulati nella forma pubblica amministrativa e con scrittura privata autenticata, intervenendo negli stessi il Segretario Generale

utilizzando la metodologia dell'estrazione casuale a mezzo di procedure informatiche attivate a cura del Settore Sistemi Informativi.

A tal fine sono stati individuati i seguenti criteri:

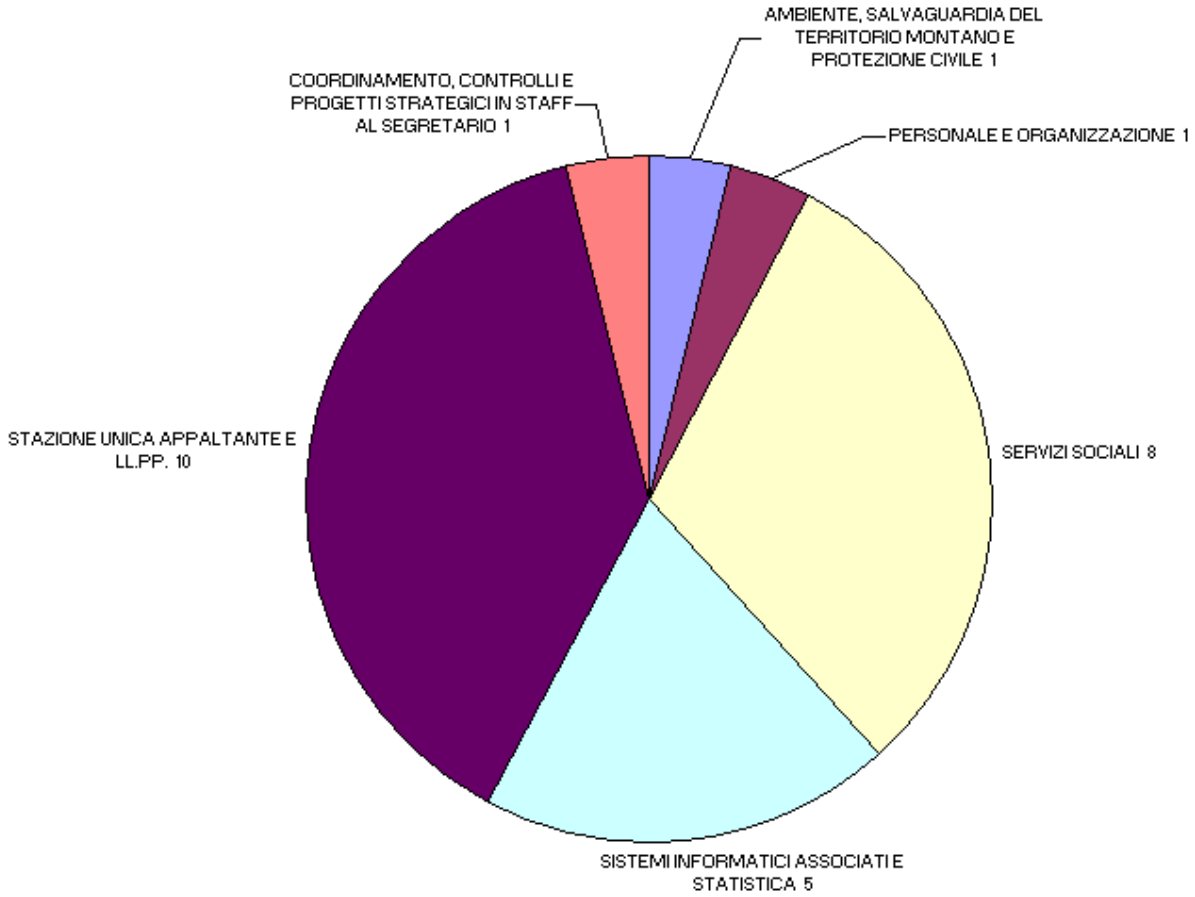
a. rispetto delle disposizioni di legge, dello Statuto e dei Regolamenti;
b. coerenza con linee programmatiche di mandato e con gli atti di indirizzo;
c. verifica delle azioni previste nel PTPC, specie nella parte relativa applicazione delle misure in tema di trasparenza;
d. regolarità formale degli 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. 26

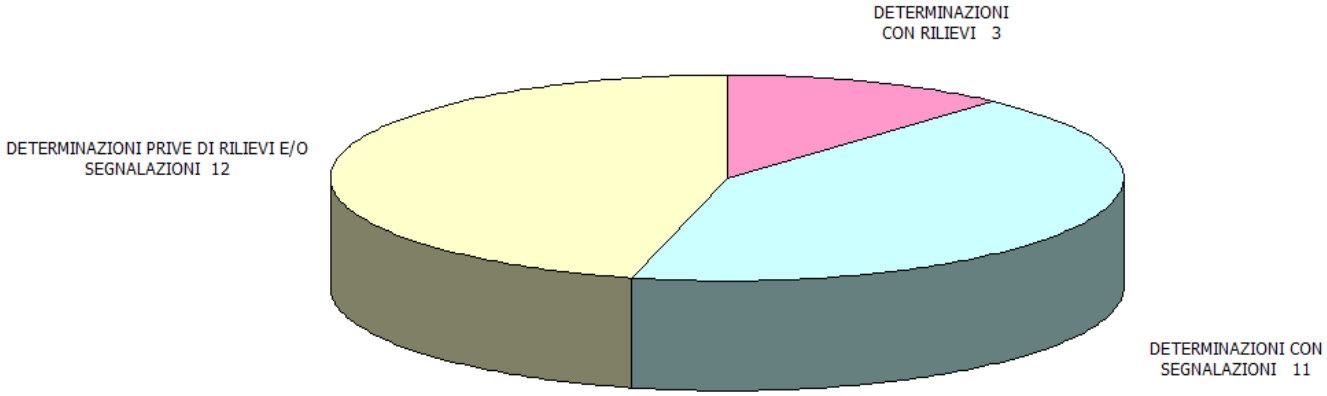
Figura a)



SETTORE	DETERMINAZIONI	CONTRATTI
SUA E LL.PP.	54, 63, 79, 128, 247, 292, 293, 349, 365, 391	
SERVIZI SOCIALI	15, 84, 94, 158, 162, 177, 226, 283	CONTRATTO DI SERVIZIO PER L'ACCOGLIENZA DI PROFUGHI NEL TERRITORIO DELL'UNIONE dei COMUNI VALLE del SAVIO CON ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO CROCE D'ORO DI CESENA. PROROGA AL 30/06/2021 *CROCE D'ORO* PROROGA TECNICA PER IL PRIMO SEMESTRE DELL'ANNO 2021 DELLA CONVENZIONE PROT. 28348 DEL 19/04/2018 RELATIVA ALLA MESSA A DISPOSIZIONE DI POSTI STRAORDINARI PER LA PRIMA ACCOGLIENZA DEI CITTADINI STRANIERI TEMPORANEAMENTE PRESENTI SUL TERRITORIO ED INCREMENTO PRESTAZIONI IN RELAZIONE ALLA SITUAZIONE EMERGENZIALE EPIDEMIOLOGICA DA CORONAVIRUS - COVID 19 - *PREFETTURA DI FC*
AMBIENTE, SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO MONTANO E PROTEZIONE CIVILE	44	
PERSONALE E ORGANIZZAZIONE	318	
SISTEMI INFORMATICI ASSOCIATI E STATISTICA	148, 198, 255, 282, 410	
COORDINAMENTO, CONTROLLI E PROGETTI STRATEGICI IN STAFF AL SEGRETARIO	276	

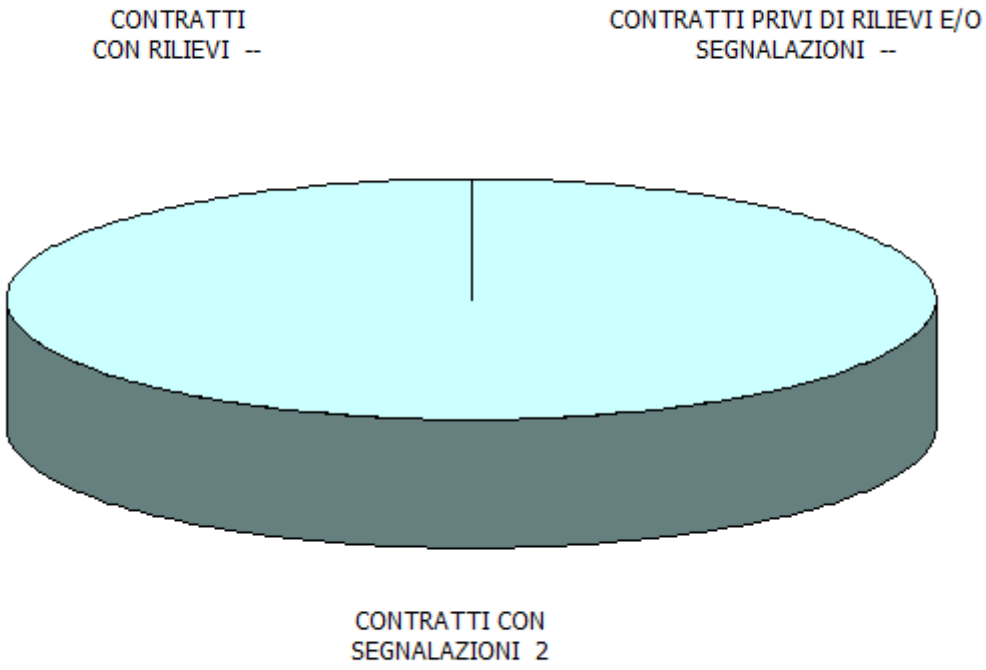
Esiti complessivi dei controlli sulle Determinazioni

Figura b)



Esiti complessivi dei controlli sui Contratti

Figura c)



5. Esiti istruttori

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

Si continuerà quindi ad operare sulla base di un programma specificamente mirato che già 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.

Rispetto alle determinazioni dirigenziali:

a) Di minore frequenza rispetto al passato è la carenza di fissazione di condizioni a contrattare. Il disposto dall'art. 32 comma 2 del D.Lgs. 50/2016 impone il riferimento agli elementi essenziali del contratto e ai criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte che, nelle procedure di cui all'articolo 36, comma 2, lettere a) e b), può avvenire in modo semplificato indicando comunque 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 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. Vi è da evidenziare, tuttavia, come la semplificazione non possa essere interpretata nel senso di compromettere l'aspetto redazionale dell'atto, tanto da incidere negativamente sulla comprensione e chiarezza dello stesso. Né può pregiudicare la trasparenza dell'azione amministrativa. Cosicché, si ritiene che lo strumento del richiamo *per relationem* ad altri atti debba essere utilizzato senza che vengano meno gli elementi evidenziati, al fine di evitare che

l'atto resti inficiato da veri e propri vizi di legittimità. In due casi (determinazioni n. 128 e 247) i richiami effettuati in ciascun atto sono stati ritenuti non idonei a sanare la carenza degli elementi essenziali del contratto, mentre in altri casi (determinazioni n.63, 79 e 365) le carenze vanno ad incidere sulla chiarezza e trasparenza dell'atto in relazione, in particolare, alle ragioni della scelta del contraente, in considerazione peraltro dell'innalzamento ex D.L. n.77/2021 della soglia di rilievo per gli affidamenti diretti e per le procedure negoziate. Va ricordato che in ogni caso restano valide le linee guida ANAC n.4, aggiornate nel 2019, che evidenziano la necessità di indagini di mercato per la scelta del contraente.

b) In relazione agli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. n.33/2013 emerge la mancata pubblicazione delle determinazioni nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale (determinazioni n. 158, 162, 292, 293 e 44). Rispetto a tale irregolarità si è provveduto, se pur tardivamente, su indicazione specifica, a quanto normativamente previsto. Soltanto in un caso (n.44), tuttavia, si è rilevato che la pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia.

c) Si sono rilevati casi in cui non è stato indicato il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi della L.241/90 (determinazioni n. 276, 15, 158, 162, 54). Al riguardo occorre evidenziare che la figura del responsabile del procedimento (rpa) ex L.241/90 assume connotati diversi dal RUP (responsabile unico di procedimento) ex D. Lgs. 50/2016 in tema di appalti, col quale pertanto non può essere confuso, sebbene in alcuni casi uno stesso soggetto possa svolgere entrambe le funzioni. I compiti del RUP sono, infatti, specificatamente relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione normate dal codice dei contratti. Ne consegue che la determina di approvazione della relazione sul conto finale per lavori di manutenzione conclude un procedimento amministrativo redatto, per la parte istruttoria, da un responsabile di procedimento amministrativo, ciò segnando la complementarietà dei ruoli (rpa e rup).

d) Taluni casi hanno riguardato la mancata citazione del provvedimento di attribuzione di incarichi in virtù del quale si è proceduto alla sottoscrizione della determinazione (n. 15, 84, 177, 283).

Per quanto attiene ai controlli effettuati sui contratti, si segnala che gli atti sottoposti a controllo hanno evidenziato quanto segue.

a) l'assenza in un atto dei riferimenti alla determina a contrattare;
b) l'omissione dell'indicazione di una delle parti contraenti in altro atto.

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 Dirigente del Servizi Amministrativi, Partecipazione e Patrimonio, 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 alla data odierna non si è mai discostata dai pareri espressi dai responsabili di servizio o dai dirigenti.

7. Azioni Correttive

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, 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 29/10/2021

Il Segretario Generale

Dott.ssa Manuela Lucia Mei