



Relazione del Segretario Generale
ai sensi dell'art. 147-bis del t.u.e.l.

Controlli regolarità amministrativa anno 2014

U.O. Controllo di regolarità amministrativa
D.ssa Laura Giannessi

Ufficio del Segretario Generale
Il Funzionario
D.ssa Monica Spilli

Il Segretario Generale
D.ssa Angela Nobile

Sommario

1	Finalità della relazione	3
2	Il controllo successivo di regolarità amministrativa all'interno del sistema dei controlli interni.....	4
3	Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2014.....	6
	3.1 Svolgimento del controllo	8
	3.2 I numeri del controllo.....	10
	3.3 Una doverosa precisazione	12
	3.4 Una panoramica generale.....	16
	3.4.1 Forniture e servizi.....	16
	3.4.2 Lavori.....	19
	3.4.3 Contributi	20
	3.4.4 Incarichi	22
	3.4.5 Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	22
5	Risultati.....	23
4	Conclusioni.....	31
5	Gli strumenti.....	33
6	I correttivi per il controllo 2015	35
	<i>Appendice</i>	37

1 Finalità della relazione

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, che il legislatore ha inteso di incrementare, consolidando in particolare le modalità di presidio sull'attività amministrativa.

Il controllo di regolarità amministrativa è finalizzato a garantire: la legittimità (l'immunità degli atti da vizi o cause di nullità, che ne possano compromettere l'esistenza, la validità o l'efficacia); la regolarità (l'adozione degli atti nel rispetto dei principi, delle disposizioni e delle regole generali che presiedono la gestione del procedimento amministrativo); la correttezza (il rispetto delle regole e dei criteri che presiedono le tecniche di redazione degli atti amministrativi) dell'attività amministrativa, attraverso il controllo sugli atti amministrativi.

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:

- garantire e aumentare l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa;
- aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa;
- aumentare l'efficacia comunicativa degli atti prodotti;
- consentire, ove possibile, il tempestivo, corretto ed efficace esercizio del potere di autotutela;
- prevenire il formarsi di patologie dei provvedimenti, al fine di ridurre il contenzioso.

Il controllo di regolarità amministrativa si svolge nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale e di autotutela. Come disegnato dal decreto, il controllo non è sicuramente di tipo "impeditivo" (nel senso che l'illegittimità dell'atto conduce all'automatica rimozione), bensì "collaborativo" che si concreta invece nella formulazione di raccomandazioni e pareri, in applicazione del principio secondo cui *"le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile"* (Delibera n. 3/2007 della Corte dei Conti Sezione regionale dell'Emilia Romagna).

2 Il controllo successivo di regolarità amministrativa all'interno del sistema dei controlli interni

Il controllo di regolarità amministrativa, che presidia la regolarità e correttezza dell'attività amministrativa, si inserisce nel sistema integrato dei controlli interni e supporta il sistema di valutazione della performance.

il Comune di Pisa si è dotato di un sistema comunale di prevenzione dell' illegalità che integra vari strumenti di programmazione con lo scopo di soddisfare esigenze precise:

- individuare le misure organizzative finalizzate ad assicurare la correttezza formale e sostanziale dell'agire amministrativo;
- assicurare la costante, piena, facile e comprensibile informazione, nei confronti di chiunque possa essere interessato, sull'attività del Comune, dalla fase della programmazione a quella della rendicontazione, e sull'esito dei controlli effettuati;
- stabilire e attuare, concretamente e correttamente, i meccanismi di controllo interno sulle attività svolte (sia direttamente che indirettamente), sia in termini di correttezza e integrità che in relazione al "buon andamento";
- prevedere le attività e le misure sopra indicate come elemento di valutazione della qualità della prestazione dell'intera macchina organizzativa, dei dirigenti e del restante personale.

Il sistema dei controlli (andando a verificare 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.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è "intrecciato" a doppio filo con l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione che, a sua volta, si inserisce in questo sistema integrato di prevenzione.

Da un lato, gli esiti del controllo di regolarità possono tradursi in alcune delle misure di prevenzione previste dal Piano di Prevenzione della Corruzione, redatto in attuazione della Legge 190/2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione").

Infatti la legge 190/2012 pone un'accezione ampia del fenomeno della corruzione e promuove un intenso potenziamento degli strumenti di prevenzione, dei livelli di efficienza e trasparenza all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Il controllo di regolarità si inserisce perfettamente in questo solco, evidenziando disfunzioni dell'azione amministrativa che possono richiedere interventi specifici, suscettibili proprio di essere inseriti nel Piano Anticorruzione (ad esempio: frammentazione degli affidamenti, scarsa rotazione dei contraenti ecc..).

Il Responsabile anticorruzione-Segretario Generale può quindi introdurre nel Piano specifiche misure di prevenzione specifiche e mirate, individuate sulla base dei risultati del controllo. Tra l'altro il controllo successivo di regolarità, come prevede il D.lgs 267/2000, è svolto proprio sotto la direzione del Segretario Generale.

Nel Piano di prevenzione della Corruzione possono quindi essere previsti interventi di tipo "giuridico - normativo" che consistono nella previsione di adempimenti volti a diminuire il livello di discrezionalità dell'azione amministrativa e a incrementare la trasparenza (ad esempio: predisposizione di schemi tipo di atti o convenzioni; creazione di albi o elenchi di professionisti; predisposizione di accordi quadro per superare la frammentazione degli affidamenti; utilizzo di un linguaggio accessibile nella redazione degli atti ecc..).

Dall'altro, lato l'esecuzione dei controlli consente di verificare l'attuazione di queste misure, rilevando se sono state adottate, in quale misura e se sono risultate adeguate ed efficaci.

Tutto ciò è stato già pianificato nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, approvato con Delibera della Giunta n. 96 del 15 luglio 2014.

3 Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2014

L'articolo 147 – bis ha sottoposto a controllo “le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento” (articolo 147-bis, comma 2 del D.lgs. 267/2000).

Questa Amministrazione, nel 2012, si è dotata di un Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e per l'organizzazione dei procedimenti di gara (Del.G.M. n. 189/2012).

All'articolo 4 sono state individuate le determinazioni da sottoporre al controllo e, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 147-bis, è stata prevista la verifica, per ogni Direzione dell'Ente, di un numero di determinazioni dei dirigenti e dei responsabili titolari di posizione organizzativa non inferiore al 10% del totale. Le modalità di estrazione del campione da destinare al controllo sono stabilite dal Segretario Generale, con proprio provvedimento.

Le modalità di controllo individuate nel regolamento citato rappresentano, in ogni caso, una possibile soluzione organizzativa, da perfezionare in seguito alla vera e propria messa in pratica dell'attività di verifica e alle eventuali difficoltà operative riscontrate

L'anno 2013 è stato un anno sperimentale, “di rodaggio” che ha permesso, dati alla mano, di perfezionare il controllo di regolarità in fase successiva, per renderlo più efficace ed efficiente.

La messa in funzione della macchina dei controlli ha infatti consentito di identificare gli ostacoli da superare e gli impedimenti da rimuovere.

L'analisi dei dati raccolti nell'anno 2013 ha consentito di elaborare per l'anno 2014 un metodo di controllo “tagliato su misura” per l'Amministrazione, in armonia con quanto previsto dall' articolo 147-bis che stabilisce che il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva deve svolgersi “secondo i principi generali di revisione aziendale”.

Nella relazione relativa all'attività di controllo svolta nell'anno 2013 erano state evidenziate le seguenti criticità:

- una produzione di atti particolarmente copiosa, relativa anche a questioni minute, di scarsa rilevanza generale o di modesto valore;
- la sottoposizione a controllo di categorie di atti che non risultano significativi ai fini del controllo stesso, in quanto ricompresi all'interno di procedimenti vincolati, nei quali la discrezionalità dell'ente è estremamente ridotta, se non, addirittura, inesistente, oppure che costituiscono meri adempimenti formali;
- la difficoltà di individuare gli atti da controllare attraverso l'oggetto inserito sul protocollo informatico Iride (il solo oggetto spesso non permetteva di individuare chiaramente il contenuto ed era necessario procedere a una lettura integrale del testo).

Tenuto conto di queste evidenze, con provvedimento n. 128 del 17 febbraio 2014, il Segretario Generale ha fornito le disposizioni attuative per lo svolgimento del controllo di regolarità per l'anno 2014.

Innanzitutto è stato disposto di effettuare un controllo a consuntivo ogni quattro mesi, al fine di avere un quadro completo delle determinazioni esecutive, pubblicate nel periodo. In particolare:

- entro il 31 maggio dell'anno di riferimento: controllo sugli atti del 1° quadrimestre;
- entro il 30 settembre dell'anno di riferimento: controllo sugli atti del 2° quadrimestre;
- entro il 31 gennaio dell'anno successivo: controllo sugli atti del 3° quadrimestre.

Sono state poi individuate le tipologie di atti da sottoporre a indagine a campione, nella percentuale indicata a fianco di ciascuna:

CONTENUTO DELL'ATTO	% CAMPIONE
conferimento di incarichi professionali	20%
affidamento di lavori di importo superiore a € 20.000,00	20%
acquisizione in economia di forniture e servizi per importi superiori a € 3.000,00 (fatta eccezione per le acquisizioni tramite MePA o centrali di acquisto)	30%
approvazione di varianti di lavori in corso d'opera	10%
lavori di completamento	10%
provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	20%
provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere superiori a € 1.000,00.	20%

Sono stati invece esclusi dal controllo, in quanto non rilevanti perché o si tratta di procedimenti "blindati", con ridottissimo margine di discrezionalità da parte dell'Amministrazione o di meri adempimenti formali:

- gli atti d'acquisto avvenuti tramite Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione o centrale d'acquisto
- i provvedimenti relativi alla gestione del traffico o alla mobilità cittadina;
- le costituzioni in giudizio;
- i provvedimenti che costituiscono adempimenti istituzionali nelle materia di funzioni di competenza statale (elettorale, servizi demografici e statistici, stato civile);
- i provvedimenti attinenti i servizi di tesoreria;
- i provvedimenti relativi alle operazioni cimiteriali.

Infine, per individuare celermente il contenuto dell'atto sul protocollo Iride, è stato ritenuto opportuno provvedere all'inserimento delle seguenti sigle (codifiche) nell'oggetto delle determinazioni:

SIGLA	CONTENUTO DELL'ATTO
INC	conferimento di incarichi professionali
LAV	affidamento di lavori di importo superiore a € 50.000,00
FO.SER	acquisizione in economia di forniture e servizi per importi superiori a € 5.000,00
MEPA	fatta eccezione per le acquisizioni tramite MePA o centrali di acquisto
VAR	approvazione di varianti di lavori in corso d'opera
COMPLE	lavori di completamento
URB	provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche
CONTR	provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere superiori a € 1.000,00.

3.1 Svolgimento del controllo

Il controllo a campione, così come è stato organizzato, ha carattere "oggettivo" e non "soggettivo" nel senso che interessa una determinata categoria di atti e non un particolare settore/dirigente/responsabile di posizione organizzativa dell'Ente.

Un controllo a campione suddiviso per direzione/ufficio non risulterebbe significativo innanzitutto perché l'organizzazione è fluida e può cambiare nel tempo e, poi, perché ci sono strutture in cui vengono adottati, in percentuale prevalente, atti di organizzazione, atti di gestione del personale o di mero adempimento di compiti istituzionali.

Ogni quattro mesi, attraverso il sistema informatico di gestione documentale Iride, sulla base dell'oggetto e della codifica (quando inserita), è stato predisposto un elenco di determinazioni suscettibili di essere oggetto del controllo successivo.

L'utilizzo della codifica ha reso più agevole la selezione degli atti d'interesse, anche se non tutte le Direzioni si sono adeguate alla disposizione del Segretario Generale.

La codifica più utilizzata è stata "MEPA" relativa all'acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione o altre centrali d'acquisto. L'inserimento della sigla nell'oggetto dell'atto ha consentito di individuare rapidamente un gruppo di determinazioni escluse dal controllo.

La codifica FO.SER è stata invece utilizzata indifferentemente anche per gli acquisti di piccolo importo, inferiori ai 3.000,00 €, esclusi dal controllo, comportando così la necessità di verificare singolarmente ogni determinazione.

Le determinazioni, suddivise per tipologia, hanno costituito la base del campione da cui sono stati estratti i provvedimenti da controllare.

I singoli atti da sottoporre a controllo a campione sono stati individuati in modo sistematico e casuale: conoscendo il numero di atti di una specifica tipologia (N) e stabilita la percentuale da analizzare (n), è stato determinato l'intervallo di

campionamento $k=N/n$, cioè il numero di posizioni da calcolare per individuare in successione i provvedimenti da controllare¹.

In alcuni casi, per ragioni di opportunità, oppure di analogia del contenuto (ad es. nel caso delle determinazioni aventi ad oggetto la stampa di locandine ed inviti di iniziative patrocinate nel Comune di Pisa), è stato necessario verificare ulteriori provvedimenti oltre a quelli estratti.

Sono quindi state predisposte specifiche schede di rilevazione per ogni tipologia di atto.

¹ Per esempio se le acquisizioni in economia di quel quadrimestre sono 100 e la percentuale da analizzare è pari al 10%, k ammonta a 10 (100/10). E' stata quindi controllata una determinazione ogni 10 presenti sulla lista. E' stato determinato casualmente anche il numero di partenza, estraendo a sorte un numero tra 1 e k e selezionando una determinazione ogni k presenti nella lista, a partire dalla prima estratta casualmente.

3.2 I numeri del controllo

In totale, nel 2014, sono stati individuati 645 atti, ai quali sono stati sottratti i seguenti provvedimenti esclusi dal controllo:

148 provvedimenti relativi ad acquisti per importi inferiori a € 3.000,00;

102 provvedimenti relativi ad acquisti avvenuti tramite MePA o centrali di acquisto;

45 provvedimenti relativi a lavori per importi inferiori a € 30.000,00

Come evidenziato nel paragrafo precedente, ogni quadrimestre è stato elaborato un elenco degli atti d'interesse, suddiviso per tipologia, che ha costituito la base del campione da cui estrarre le determinazioni da controllare.

Consistenza della base del campione per quadrimestre e tipologia di atti

	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre
Forniture e Servizi	60	82	70
Lavori	16	8	8
Lavori di completamento	3	6	2
Varianti in corso d'opera	0	1	3
Incarichi	7	7	5
Contributi	9	18	38
Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	2	3	2
TOTALE ATTI	97	125	128

Per effettuare l'indagine a campione, al numero degli atti così selezionati, è stata applicata la percentuale individuata nel provvedimento del Segretario Generale n. 128/2014 per determinare la consistenza del campione per ogni tipologia di provvedimenti. Nel caso di cifre decimali, il numero è stato approssimato per arrotondamento, per eccesso o per difetto. Nel caso di numeri inferiori ad 1, la cifra è stata in ogni caso arrotondata ad 1.

Numero di atti da controllare nel 2014

		1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre	2014
Forniture e Servizi	30%	18	25	21	64
Lavori	20%	3	2	2	7
Lavori di completamento	10%	1	1	1	3
Varianti in corso d'opera	10%	0	1	1	2
Incarichi	20%	1	1	1	3
Contributi	20%	2	4	8	14
Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	20%	1	1	1	3
		26	35	35	96

Nel corso dell'anno 2014 sono state controllate 7 determinazioni in più rispetto a quelle individuate col mero calcolo delle percentuali:

- 1 determinazione in più nel primo quadrimestre (in materia di incarichi);
- 5 determinazioni nel secondo quadrimestre (1 in materia di lavori di completamento, 1 in materia di incarichi, 3 di contributi);
- 1 determinazione nel terzo quadrimestre (in materia di incarichi).

Questo perché, come già accennato, in alcuni casi, per ragioni di opportunità o di ragionevolezza della verifica, è stato necessario verificare altri provvedimenti oltre a quelli estratti. Alle volte infatti l'analisi del singolo atto non ha particolare significato se non viene collegata al controllo di altri atti aventi contenuto analogo o del medesimo procedimento. L'atto può, ad esempio, essere la naturale prosecuzione di attività avviate precedentemente.

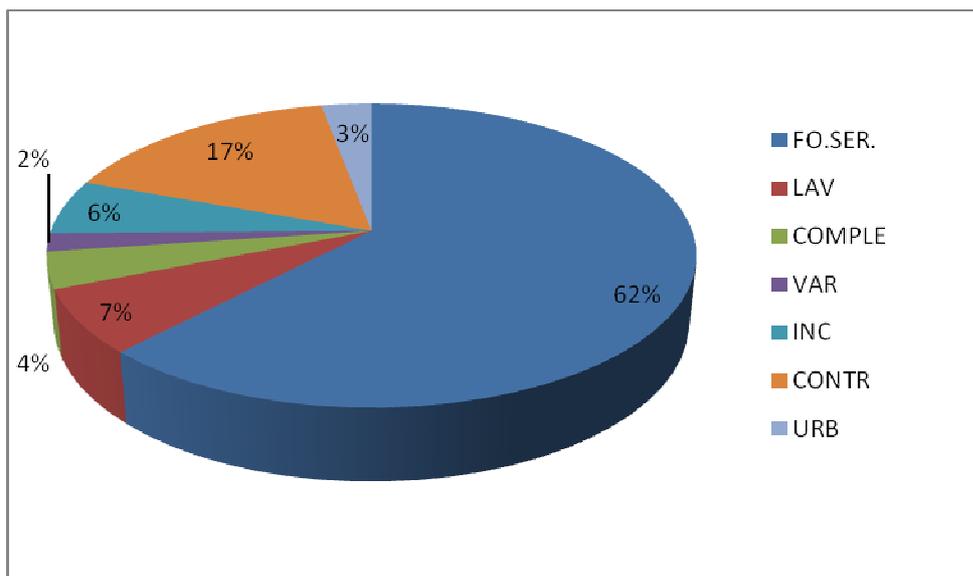
In totale sono state controllate **103** determinazioni così suddivise:

	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre	2014
Forniture e Servizi	18	25	21	64
Lavori	3	2	2	7
Lavori di completamento	1	2	1	4
Varianti in corso d'opera	0	1	1	2
Incarichi	2	2	2	6
Contributi	2	7	8	17
Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	1	1	1	3
	27	40	36	103

Come si può facilmente evincere dalla lettura della Tabella, nel 2014, la netta maggioranza delle determinazioni analizzate ha avuto ad oggetto l'acquisto di forniture e servizi (62%). Il dato si può spiegare in due modi, non alternativi tra loro: da un lato per questa tipologia di atti è stata prevista la più alta percentuale di determinazioni da sottoporre a controllo, dall'altro occorre evidenziare che l'acquisto di forniture e servizi è trasversale a tutte le direzioni.

In seconda posizione si collocano le determinazioni aventi ad oggetto l'erogazione di contributi, anch'esse trasversali a molte strutture (cultura, turismo, sport, ambiente, manifestazioni storiche ecc.), mentre gli atti di affidamento di lavori si attestano soltanto attorno al 7% del totale (di questo dato parleremo più diffusamente in seguito).

Tipologia delle determinazioni analizzate



3.3 Una doverosa precisazione

Nel 1° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati al 15 maggio 2014;

Nel 2° quadrimestre sono state analizzati gli atti esecutivi e pubblicati al 15 settembre 2014

Nel 3° quadrimestre sono state esecutive e pubblicate alla data dell'8 gennaio 2015

Tale precisazione è necessaria perché, nel caso di impegno di spesa l'esecutività è conseguita al momento dell'apposizione del visto di regolarità contabile da parte del responsabile del servizio finanziario, mentre la pubblicazione all'albo pretorio avviene in un momento successivo, ad opera dell'ufficio che ha inserito l'atto sul Protocollo informatico. Finché l'atto non viene pubblicato, risulta visibile soltanto agli uffici che partecipano all'iter di formazione

Nella relazione del 2013 era stato rilevato, che l'invio in pubblicazione poteva avvenire anche dopo qualche settimana rispetto all'apposizione del visto di regolarità contabile.

Nell'anno 2014 si rileva un generale miglioramento dei tempi, anche se rimane qualche criticità, concentrata però soprattutto nel periodo estivo.

La situazione è illustrata dal prospetto seguente:

N° determina	data determina	Esecutività	Pubblicazione
n. 335	14/04/2014	15/04/2014	17/04/2014
n. 331	21/03/2014	25/03/2014	25/03/2014
n. 46	09/01/2014	30/01/2014	06/02/2014
n. 285	11/03/2014	20/03/2014	21/03/2014
n. 67	28/01/2014	28/01/2014	29/01/2014
n. 4	02/01/2014	07/02/2014	07/02/2014
n. 10	02/01/2014	30/01/2014	04/02/2014

N° determina	data determina	Esecutività	Pubblicazione
16	02/01/2014	30/01/2014	04/02/2014
n. 30	03/01/2014	30/01/2014	05/02/2014
n. 72	14/01/2014	22/01/2014	23/01/2014
n. 119	22/01/2014	21/02/2014	26/02/2014
n. 108	21/01/2014	24/01/2014	27/01/2014
n. 136	24/01/2014	30/01/2014	06/02/2014
n. 186	08/02/2014	25/02/2014	27/02/2014
n. 234	21/02/2014	28/02/2014	03/03/2014
n. 258	27/02/2014	31/03/2014	02/04/2014
n. 267	03/03/2014	18/03/2014	02/04/2014
n. 300	14/03/2014	20/03/2014	20/03/2014
n. 166	03/02/2014	31/03/2014	04/04/2014
n. 376	08/04/2014	29/04/2014	30/04/2014
n. 419	16/04/2014	18/04/2014	24/04/2014
n. 441	24/04/2014	29/04/2014	02/05/2014
n. 385	29/04/2014	29/04/2014	29/04/2014
n. 363	02/04/2014	18/04/2014	24/04/2014
n. 255	27/02/2014	31/03/2014	01/04/2014
n. 150	29/01/2014	07/02/2014	11/02/2014
n. 205	14/02/2014	13/03/2014	20/03/2014
n. 863	18/08/2014	01/09/2014	02/09/2014
n. 863	24/06/2014	27/06/2014	30/06/2014
n. 691	27/06/2014	14/07/2014	14/07/2014
n. 754	15/07/2014	22/07/2014	24/07/2014
n. 697	30/06/2014	08/07/2014	09/07/2014
n. 698	30/06/2014	08/07/2014	09/07/2014
n. 551	30/06/2014	04/06/2014	04/06/2014
n. 847	11/08/2014	25/08/2014	27/08/2014
n. 681	26/06/2014	27/06/2014	30/06/2014
n. 798	28/07/2014	05/08/2014	11/08/2014
n. 826	05/08/2014	11/08/2014	19/08/2014
n. 808	31/07/2014	14/08/2014	28/08/2014
n. 810	31/07/2014	14/08/2014	28/08/2014
n. 579	05/06/2014	11/06/2014	11/06/2014
n. 580	05/06/2014	11/06/2014	11/06/2014
n. 655	20/06/2014	24/06/2014	24/06/2014
n. 540	28/05/2014	29/05/2014	29/05/2014
n. 541	28/05/2014	29/05/2014	29/05/2014
n. 604	11/06/2014	13/06/2014	18/06/2014
n. 605	13/06/2014	13/06/2014	18/06/2014
n. 672	25/06/2014	14/07/2014	15/08/2014
n. 889	27/08/2014	04/09/2014	16/09/2014
n. 693	27/06/2014	14/07/2014	15/07/2014

N° determina	data determina	Esecutività	Pubblicazione
n. 813	31/07/2014	25/08/2014	25/08/2014
n. 677	26/06/2014	30/06/2014	03/07/2014
n. 750	14/07/2014	22/07/2014	24/07/2014
n. 390	30/04/2014	30/04/2014	30/04/2014
n. 487	19/05/2014	19/05/2014	19/05/2014
n. 529	28/05/2014	28/05/2014	29/05/2014
n. 539	30/05/2014	05/06/2014	13/06/2014
n. 622	30/06/2014	30/06/2014	30/06/2014
n. 686	15/07/2014	15/07/2014	15/07/2014
n. 818	26/08/2014	26/08/2014	26/08/2014
n. 686	26/06/2014	08/07/2014	01/08/2014
n. 861	18/08/2014	09/09/2014	10/09/2014
n. 660	09/07/2014	09/07/2014	09/07/2014
n. 521	22/05/2014	26/05/2014	27/05/2014
n. 781	23/07/2014	14/08/2014	19/08/2014
n. 736	09/07/2014	14/07/2014	31/07/2014
n. 851	11/08/2014	25/08/2014	16/09/2014
n. 741	11/07/2014	05/08/2014	07/08/2014
n. 913	04/09/2014	08/09/2014	09/09/2014
n. 998	29/09/2014	01/10/2014	03/10/2014
n. 1013	01/10/2014	05/11/2014	05/11/2014
n. 1054	11/10/2014	27/10/2014	29/10/2014
n. 1060	13/10/2014	09/12/2014	09/12/2014
n. 939	11/09/2014	25/09/2014	28/10/2014
n. 1069	14/10/2014	04/12/2014	05/12/2014
n. 960	17/09/2014	22/09/2014	22/09/2014
n. 991	26/09/2014	06/10/2014	09/10/2014
n. 1080	16/10/2014	23/10/2014	24/10/2014
n. 1103	27/10/2014	17/11/2014	19/11/2014
n. 1154	11/11/2014	17/11/2014	18/11/2014
n. 1129	06/11/2014	17/11/2014	25/11/2014
n. 1184	19/11/2014	26/11/2014	27/11/2014
n. 1089	21/10/2014	05/11/2014	06/11/2014
n. 1239	28/11/2014	15/12/2014	16/12/2014
n. 1259	01/12/2014	05/12/2014	09/12/2014
n. 1308	04/12/2014	16/12/2014	18/12/2014
n. 1337	05/12/2014	11/12/2014	15/12/2014
n. 1360	12/12/2014	30/12/2014	31/12/2014
n. 1387	19/12/2014	31/12/2014	31/12/2014
n. 1389	19/12/2014	31/12/2014	08/01/2015
n. 1088	21/10/2014	04/12/2014	05/12/2014
n. 1024	06/10/2014	27/10/2014	28/10/2014
n. 1049	09/10/2014	17/11/2014	17/11/2014

N° determina	data determina	Esecutività	Pubblicazione
n. 1133	06/11/2014	15/12/2014	18/12/2014
n. 1155	12/11/2014	15/12/2014	18/12/2014
n. 946	01/10/2014	01/10/2014	02/10/2014
n. 1050	31/10/2014	31/10/2014	03/11/2014
n. 1092	24/11/2014	24/11/2014	25/11/2014
n. 1161	17/12/2014	17/12/2014	18/12/2014
n. 1288	04/12/2014	30/12/2014	30/12/2014
n. 1345	09/12/2014	29/12/2014	30/12/2014
n. 1150	10/12/2014	11/12/2014	11/12/2014
n. 1367	13/12/2014	30/12/2014	31/12/2014
n. 1089	21/11/2014	21/11/2014	24/11/2014

3.4 Una panoramica generale

Di seguito si riportano alcune osservazioni di carattere generale sulle tipologie di atti oggetto del controllo.

3.4.1 Forniture e servizi

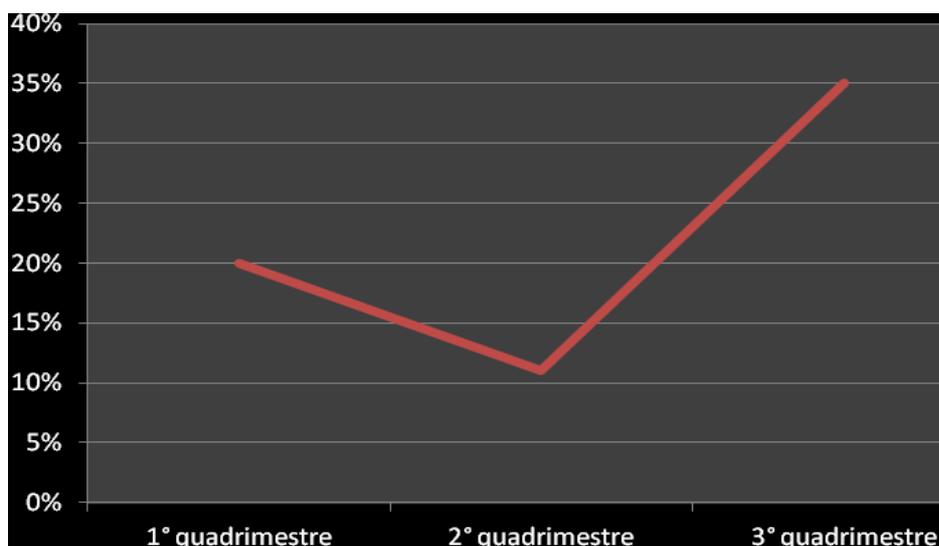
Le determinazioni aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi costituiscono circa il 14% del totale dei provvedimenti adottati nel 2014 dalle strutture dell'Ente (3.313 in totale, con e senza impegno di spesa).

L'utilizzo della codifica "MEPA" nell'oggetto ha permesso di individuare, in modo specifico, gli atti relativi ad acquisti avvenuti tramite MePA o centrali di acquisto. Si tratta di atti sottratti al controllo perché il procedimento di acquisto è "blindato", avvenendo in rete con le modalità standard previste dal mercato digitale delle P.A. E' una modalità di acquisto "preferenziale", in quanto prima di procedere ad un affidamento è necessario verificare se il bene o servizio è disponibile sul mercato elettronico.

A ben vedere, attraverso il mercato elettronico, vengono acquistate in prevalenza specifiche tipologie di prodotti o servizi, di uso comune e di importo non particolarmente rilevante (vestiario, dispositivi di protezione individuale, arredi per uffici e scuole, carta e cancelleria, stampanti e apparecchiature informatiche, servizi di trasloco e facchinaggio..). Si tratta, in sostanza, di servizi e materiali necessari per il funzionamento della macchina amministrativa, facilmente reperibili in rete.

In ogni caso è interessante verificare la percentuale di acquisti effettuati tramite Mepa o centrale d'acquisto nei tre quadrimestri. Nel tempo risulta decisamente crescente, anche se si evidenzia un picco negativo nel secondo quadrimestre. Probabilmente, considerato che attraverso il mercato elettronico vengono acquisiti soprattutto beni di consumo, l'approvvigionamento si concentra a inizio e fine anno.

Percentuale di acquisti effettuati tramite MePA sul totale delle determinazioni di acquisto di beni e servizi



Presumibilmente, man mano che sempre un maggior numero di fornitori sarà abilitato a presentare i propri prodotti sul mercato elettronico, l'Amministrazione effettuerà un numero crescente di acquisti on-line.

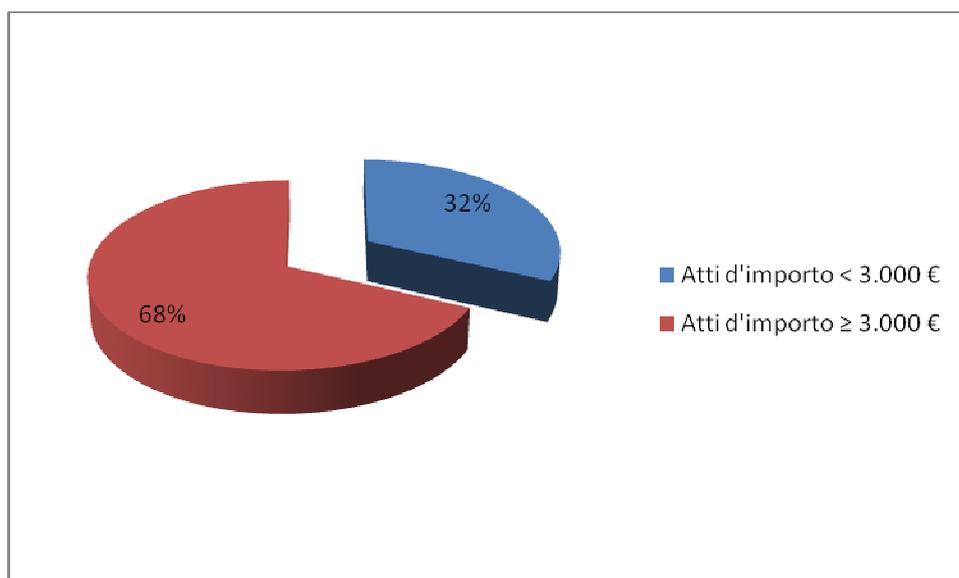
Allo stato attuale, nel caso della necessità di prodotti o servizi più specifici si ricorre alla richiesta di preventivi oppure all'affidamento diretto.

Il ricorso all'affidamento diretto avviene in via quasi esclusiva nel caso di acquisti minuti o di scarso rilievo economico.

Un dato interessante riguarda proprio gli impegni di spesa di importo minimo (inferiore a 3.000 €), esclusi dal controllo per il modesto loro valore. Gli atti di spesa di tale importo sono risultati piuttosto numerosi in quanto rappresentano circa 1/3 del totale delle determinazioni di acquisto di beni e servizi (escludendo i provvedimenti di acquisto tramite MepA). Si tratta principalmente della fornitura di piccole manutenzioni, licenze e assistenza software, arredi non disponibili su Mepa (soprattutto per disabili), doni di rappresentanza e dotazioni minute per le manifestazioni storiche. Anche in questo caso gli affidamenti riguardano beni e servizi necessari per il funzionamento dell'Amministrazione, il mantenimento quotidiano del patrimonio immobiliare o delle dotazioni mobili, nonché lo svolgimento delle attività istituzionali di rappresentanza.

Un numero così elevato di acquisti di importo ridotto può però essere anche sintomatico di una parcellizzazione degli acquisti o di una non efficiente programmazione dei bisogni.

Importo degli atti d'acquisto di beni e forniture nell'anno 2014



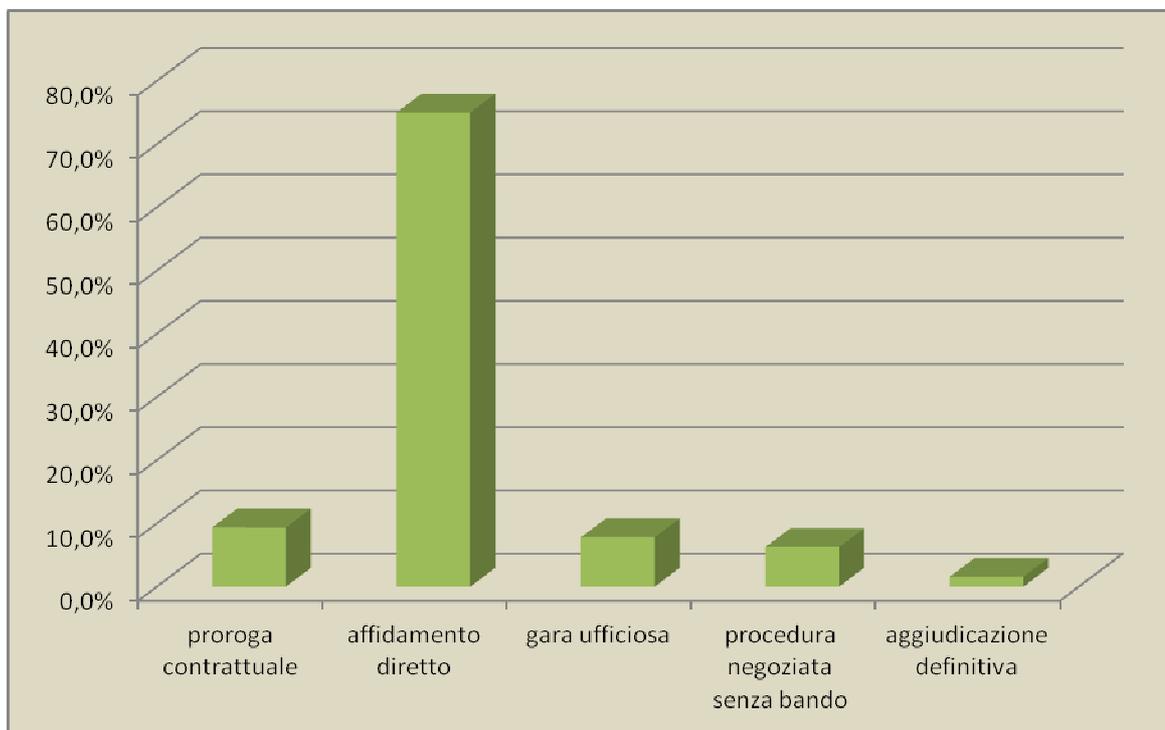
Anche le 64 determinazioni analizzate rispecchiano la tendenza delle strutture dell'Amministrazione a ricorrere con estrema frequenza all'affidamento diretto.

Infatti si è proceduto ad un affidamento diretto addirittura nel 75% dei casi, mentre solo nell'8% dei casi è stata effettuata una gara ufficiosa con richiesta di preventivi.

Nel 6% dei casi è stato fatto riferimento all'articolo 57, comma 2 del Codice Contratti che consente di seguire la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando "qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela dei diritti

esclusivi, il contratto può essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato”.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto di beni e servizi analizzate nel 2014



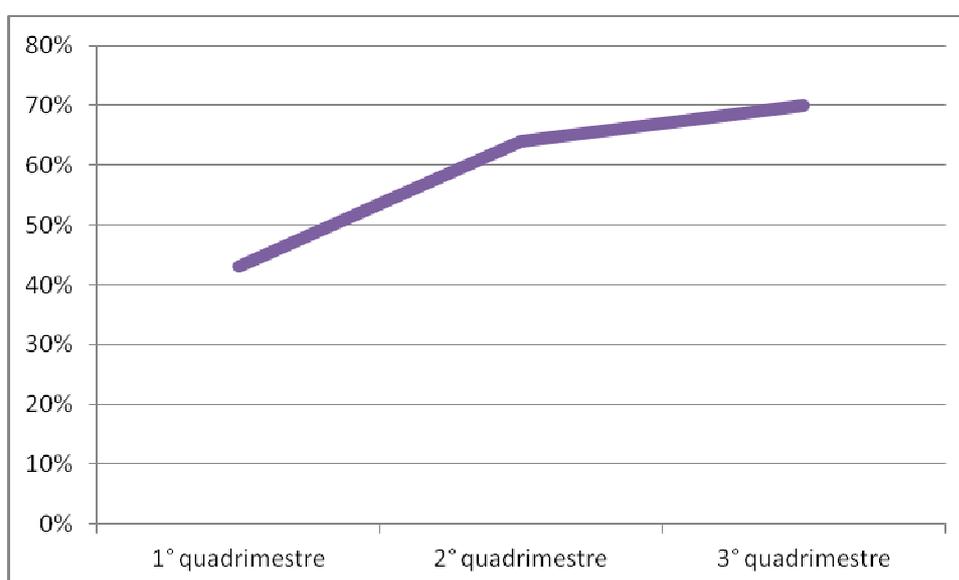
3.4.2 Lavori

Nell'anno 2014 il numero di determinazioni per l'affidamento di lavori risulta particolarmente ridotto.

Tale particolarità è presumibilmente motivata dalla necessità di rispettare i vincoli imposti dal Patto di Stabilità.

Il dato più significativo riguarda l'importo dei lavori stessi, in generale molto esiguo. In particolare è stato rilevato che sono stati disposti affidamenti di lavori di importo inferiore ai 30.000,00 € in misura sempre crescente, fino a diventare circa il 70% del totale nel corso del terzo quadrimestre.

Percentuale affidamenti di lavori inferiori a 30.000,00 € per quadrimestre

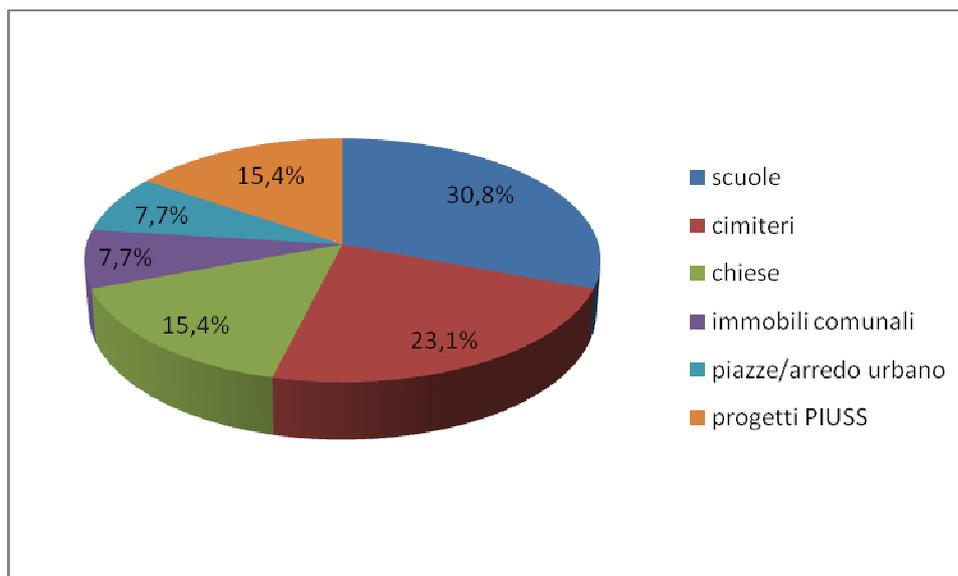


Si tratta soprattutto di manutenzioni straordinarie, di interventi di somma urgenza e di piccole opere di completamento. A prescindere dagli obblighi derivanti dal rispetto del patto di stabilità, la frequente adozione di atti aventi ad oggetto interventi singoli risulta sintomo di una programmazione non sistematica dei lavori, già riscontrata nelle relazioni precedenti.

I provvedimenti analizzati in materia di lavori pubblici (13 in totale) sono costituiti quasi per la metà da lavori di completamento e varianti e riguardano nella maggior parte dei casi immobili già esistenti, da mantenere o ultimare/perfezionare. Le varianti, invece, riguardano due progetti PIUSS, rilevanti progetti di riqualificazione urbana, cofinanziati dal Comune di Pisa e dalla Regione Toscana.

In particolare, in base all'oggetto dell'intervento si può vedere che la maggior parte di essi interessa scuole e, a seguire, i cimiteri comunali.

LLPP - Ripartizione delle determinazioni analizzate sulla base dell'oggetto dell'intervento



Anche nel caso dell'affidamento di lavori, si riscontra un ricorso frequente all'affidamento diretto (7 provvedimenti su 13) e a procedure di gara, certamente snelle e rapide, ma a ridotta evidenza pubblica (2 acquisti in economia e 4 procedure negoziate con gara ufficiosa). Trattandosi molto spesso di affidamenti ad appaltatori che già stanno lavorando per l'Amministrazione, il ricorso all'affidamento diretto incide anche sul grado di rotazione dei soggetti contraenti.

3.4.3 Contributi

Nel 2014 sono state adottate numerose determinazioni di erogazione di contributi, per un importo complessivo di oltre 1.000.000,00 di euro.

Nel 75% circa dei casi si è trattato di provvedimenti dirigenziali per l'erogazione di contributi straordinari, concessi precedentemente dalla Giunta con proprio atto (soggetto competente al riconoscimento dei contributi straordinari, secondo quanto disposto dall'articolo 8 del Regolamento per la concessione di contributi, patrocinio e altri benefici economici).

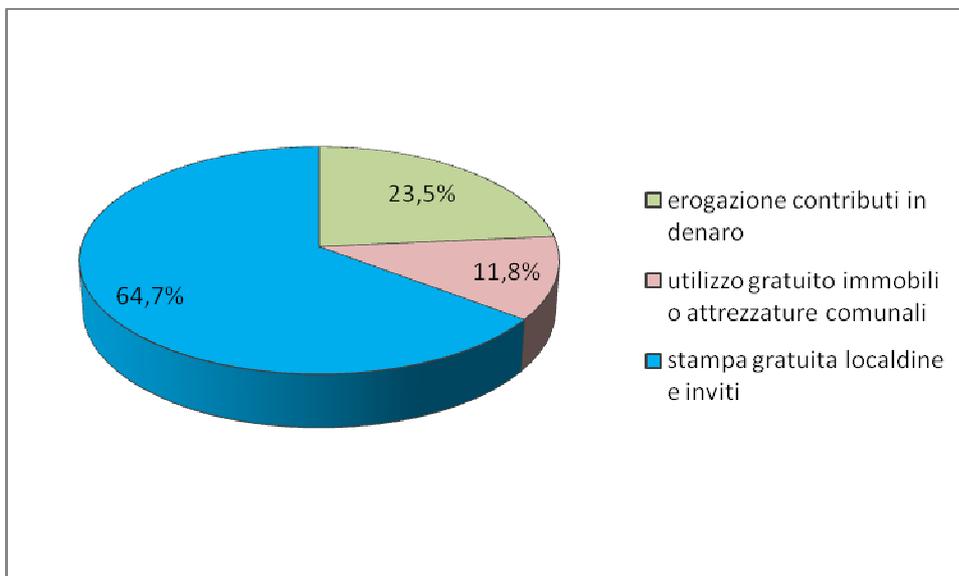
Il regolamento comunale per la concessione di contributi prevede però l'esatto opposto, cioè che la somma da destinare ai contributi ordinari non possa essere inferiore al 75% della somma totale da destinare alla concessione dei contributi. Il rapporto quindi è del tutto ribaltato.

E' necessario precisare che i contributi non consistono solo nel riconoscimento al beneficiario di una somma di denaro, ma anche nella concessione di altri benefici economici quali la fruizione gratuita di spazi, locali e strutture, impianti e attrezzature di proprietà comunale. Sono benefici di altra natura anche la stampa gratuita di locandine e inviti da parte della tipografia comunale, a supporto di iniziative patrocinate dal Comune di Pisa.

Tali benefici devono essere quantificati economicamente in quanto rappresentano una spesa (per l'utilizzo di personale e il consumo di materiali, attrezzature, utenze interne ecc..) oppure una mancata entrata per l'Ente.

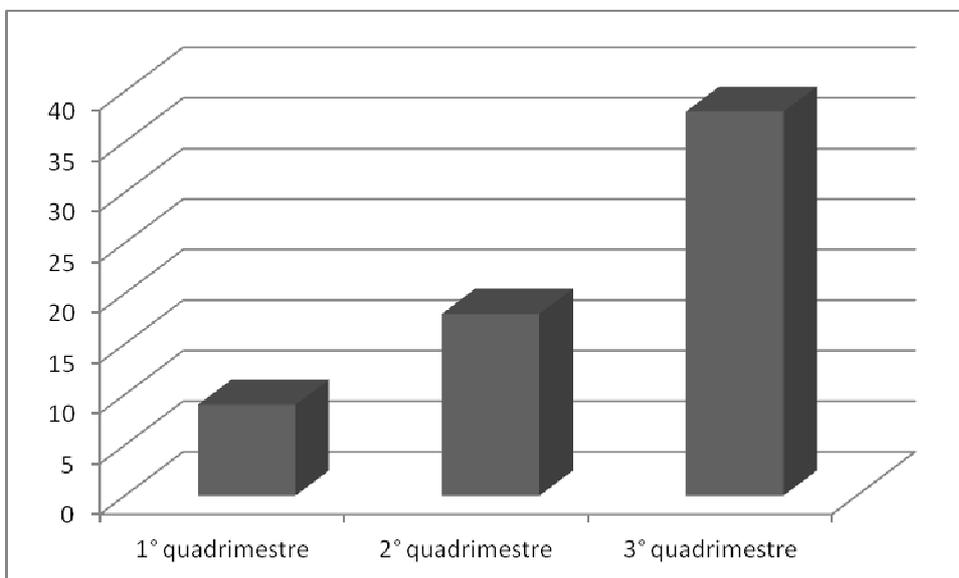
Le determinazioni di concessione di questo tipo di benefici sono state oggetto di un controllo più mirato per mettere in evidenza che è contribuito non solo l'erogazione di somme di denaro.

Tipologia dei contributi in relazione ai provvedimenti controllati nel 2014



Risulta interessante la distribuzione della concessione/erogazione dei contributi nei vari quadrimestri . Il numero dei provvedimenti adottati presenta un andamento via via crescente nel corso dell'anno, fino al picco massimo nell'ultimo quadrimestre.

N° atti di concessione contributi per quadrimestre



Si precisa che sono stati analizzati i provvedimenti "finali", cioè di erogazione/concessione dei contributi. Nell'anno 2014 non state oggetto di controllo le determinazioni di approvazione dei bandi pubblici per l'individuazione dei soggetti beneficiari dei contributi.

3.4.4 Incarichi

Come nell'anno precedente, la maggior parte degli incarichi professionali attribuiti nel 2014 riguarda servizi di ingegneria e architettura inerenti lavori pubblici (progettazione preliminare ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, collaudo, adempimenti in materia antincendio, ecc..).

Gli altri incarichi sono costituiti dall'affidamento di consulenze economico-finanziarie in materie particolarmente complesse e da attività di carattere legale, rappresentanza in giudizio presso TAR o Corte d'appello, attività di domiciliazione presso TAR o Corte d'appello a Firenze e Corte di Cassazione e Consiglio di Stato a Roma.

3.4.5 Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche

Nel 2014 è stato adottato un numero esiguo di determinazioni attuative di convenzioni urbanistiche, tanto che nell'intero anno sono state selezionate soltanto 3 determinazioni per il controllo.

In generale i provvedimenti hanno avuto ad oggetto:

- il cambiamento di categoria di classificazione di immobili;
- la sostituzione di convenzioni urbanistiche;
- l'approvazione di progetti esecutivi di opere di urbanizzazione di piani particolareggiati.

5 Risultati

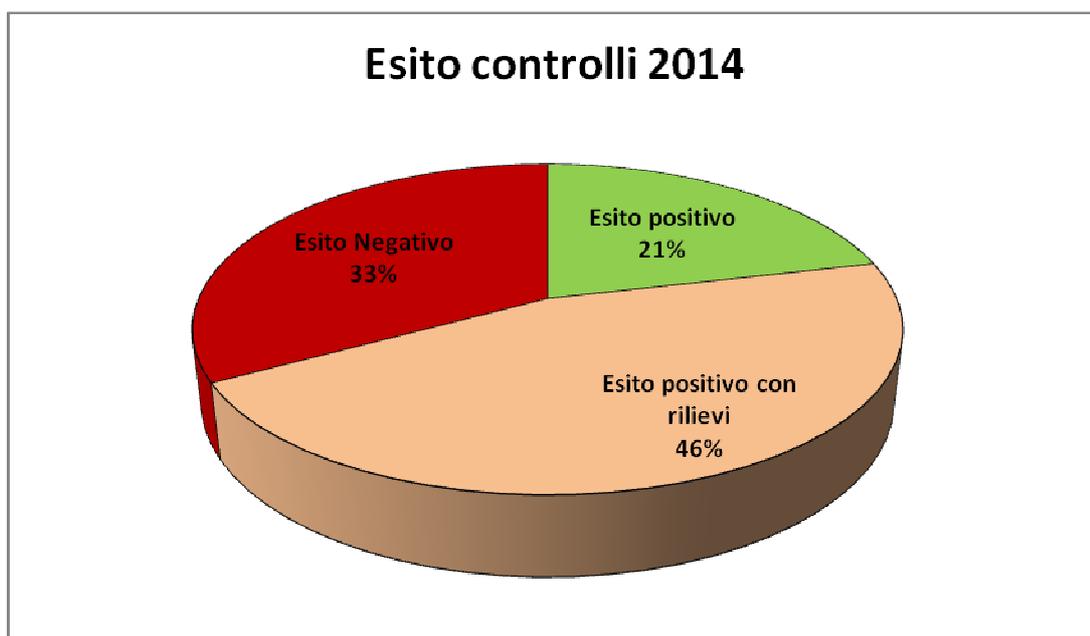
Come già evidenziato, l'attività di verifica ha riguardato 103 provvedimenti in totale.

Nel dettaglio, i risultati complessivi dei controlli possono essere così riassunti:

22 esiti positivi

47 esiti positivi con rilievi

34 esiti negativi.

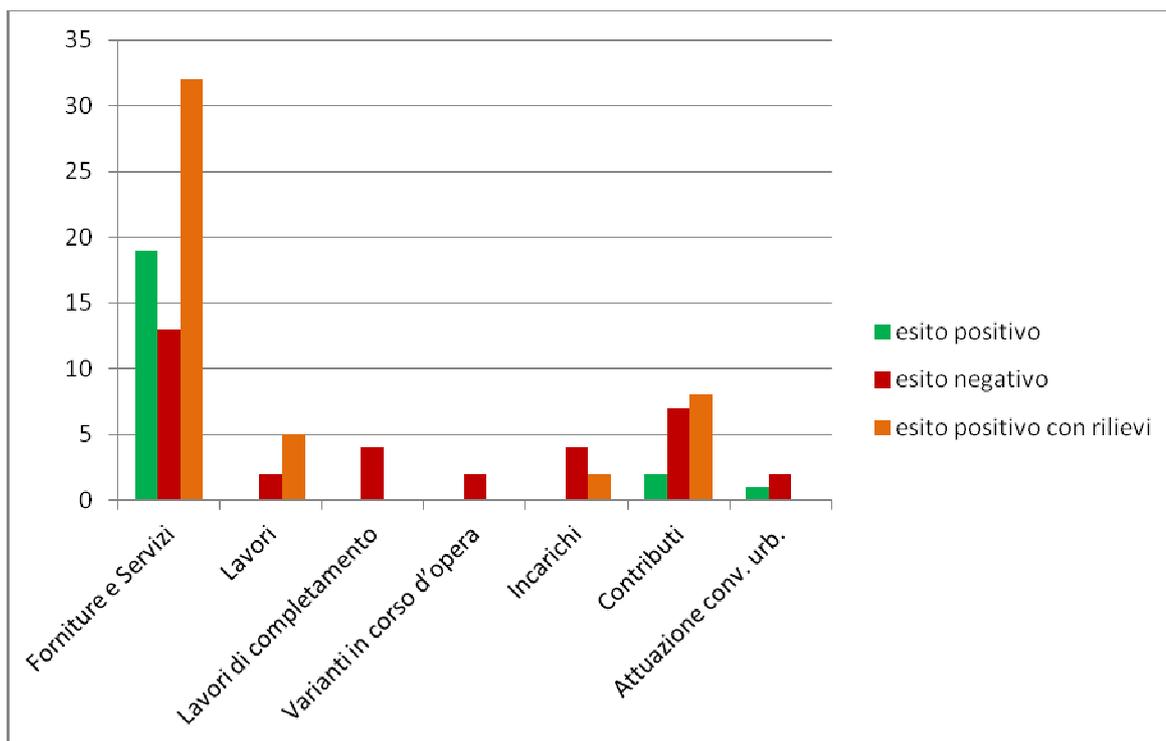


Quasi la metà dei controlli ha avuto esito positivo con rilievi, ma la percentuale delle verifiche con esito negativo risulta comunque rilevante perché costituisce circa 1/3 del totale.

Per un controllo più efficace sono state inviate ai soggetti che hanno adottato gli atti, complessivamente 13 richieste di chiarimento. Tali richieste sono state riscontrate 11 volte. A questo proposito si mette in evidenza che i chiarimenti forniti hanno avuto come conseguenza, nella maggior parte dei casi, esito positivo o positivo con rilievi.

Andando ad analizzare la distribuzione dei risultati dei controlli rispetto alle diverse tipologie di provvedimenti, emergono serie criticità in relazione all'affidamento di lavori pubblici (soprattutto per quanto riguarda i lavori complementari e le varianti in corso d'opera) e degli incarichi a professionisti. In questi casi i controlli non hanno mai avuto esito completamente positivo.

Distribuzione esito controlli per tipologia di determinazioni nell'anno 2014



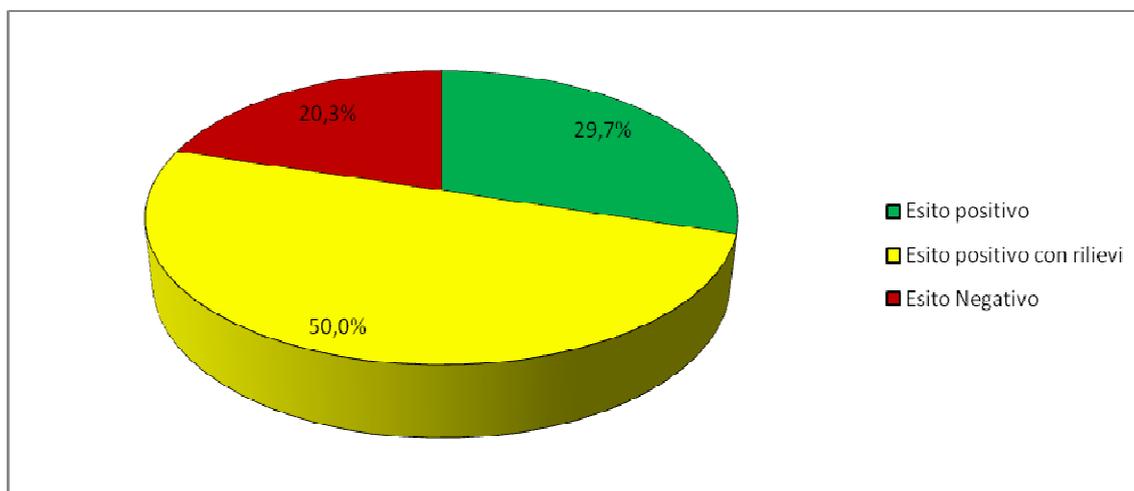
Di seguito si illustrano i risultati delle verifiche per singola tipologia di atti.

FORNITURE E SERVIZI

Nell'arco dell'anno è stato rilevato un generale miglioramento nella redazione degli atti di questa tipologia. Nel terzo quadrimestre i controlli positivi, senza rilievi, sono arrivati a costituire il 48% del totale.

In generale, sull'intero 2014, i controlli positivi e positivi con rilievi hanno costituito circa l'80% del totale.

Esiti controlli determinazioni di acquisto beni e servizi sull'intero 2014



Complessivamente sono state riscontrate:

- una maggiore cura nella descrizione delle caratteristiche del servizio o bene richiesto e nell'individuazione delle prestazioni richieste all'affidatario (cosa deve fare o consegnare / tempi di attuazione e consegna/ eventuali responsabilità ecc.);
- una maggiore attenzione nell'indicare le motivazioni della scelta di un determinato contraente (si ricorda che la motivazione, tra l'altro, è richiesta dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici anche per gli affidamenti diretti);
- la generale indicazione della forma contrattuale scelta (anche se, in alcuni casi, si ricorre alla forma sbagliata; ad es. si individua erroneamente lo scambio di corrispondenza come forma contrattuale per gli acquisti di importo superiore a 20.000,00 €, mentre in tali ipotesi l'articolo 4 del regolamento contratti prevede la stipulazione di una scrittura privata).

Gli esiti negativi sono stati motivati soprattutto dall'illogicità o contraddittorietà degli atti esaminati: redazione caotica e non lineare, utilizzo di un linguaggio poco comprensibile, errato utilizzo di termini come sinonimi (ad es. processo e procedimento amministrativo), riferimento a normative contrastanti, ricorso ambiguo a determinati istituti giuridici.

A fronte di un generale miglioramento nella descrizione del servizio/bene richiesto, occorre però rilevare che alcuni atti si caratterizzano per la totale indeterminatezza dell'oggetto dell'affidamento, descritto in modo sommario oppure nebuloso tanto da non essere comprensibile in cosa consista. Ovviamente tale indeterminatezza può andare ad incidere sulla validità ed esistenza dell'atto stesso.

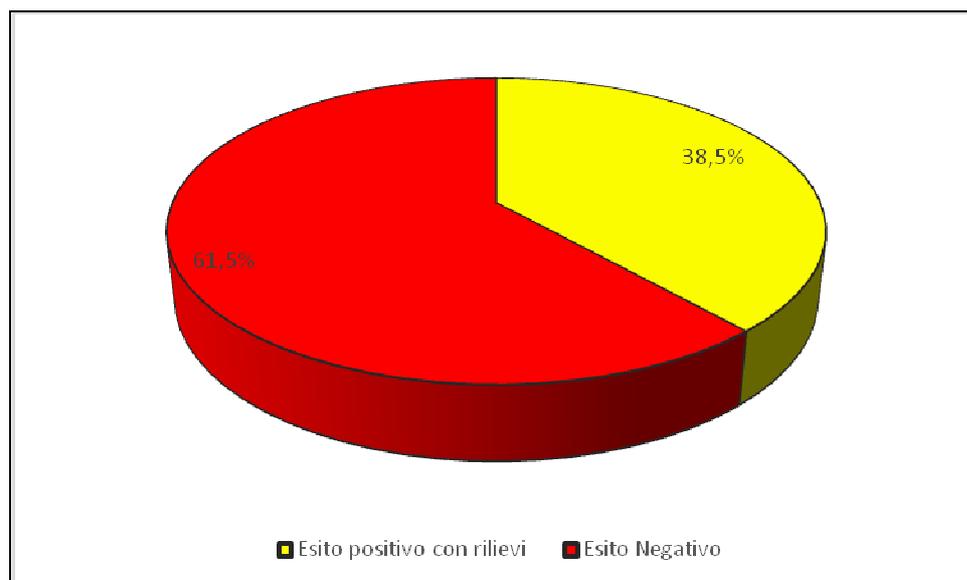
Occorre ricordare che un atto poco comprensibile configura, di per sé, una violazione del principio di trasparenza che regola l'attività amministrativa (articolo 1 della legge 241/2009 e articolo 1 del D.Lgs. 33/2013).

Infine spesso la normativa non è individuata correttamente, a volte è richiamata in modo del tutto generico, a volte in modo sovrabbondante, a volte in modo contraddittorio. E' indispensabile indicare con chiarezza la normativa applicata al fine di individuare con certezza l'attività amministrativa concretamente svolta e il potere effettivamente esercitato.

LAVORI

Il settore dei lavori pubblici è risultato quello in assoluto più critico. In questo caso, infatti, non sono stati riscontrati miglioramenti nella redazione degli atti né risulta essere stata data corretta e completa attuazione al provvedimento del segretario generale n. 699/2013, che aveva già fornito indicazioni operative ai responsabili in materia di opere pubbliche.

Esiti controlli sulle determinazioni di affidamenti lavori, inclusi lavori complementari e varianti



Nella maggioranza dei casi i provvedimenti sono risultati viziati per:

- Indeterminatezza dell'oggetto.

I lavori da eseguire sono indicati in modo assolutamente sommario, rendendo vago e non determinato l'oggetto del provvedimento. Tale indeterminatezza risulta ancora più grave nel caso dei lavori di somma urgenza. In tale ipotesi è infatti necessario descrivere le opere in modo dettagliato perché i lavori da eseguire immediatamente, quelli di "somma urgenza" appunto, sono solo quelli strettamente necessari per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità oppure quelli per la messa in sicurezza dell'area. Non possono essere considerati lavori di somma urgenza gli eventuali lavori a "corredo" e quant'altro necessario per il totale rifacimento di un immobile ad opera d'arte;

- violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 3 della Legge 241 del 1990 (*"ogni provvedimento amministrativo.. deve essere motivato"*). Le motivazioni sono risultate insufficienti (se non inesistenti): non è indicato il motivo per cui si adotta l'atto e spesso non si specifica il criterio in base al quale è stato selezionato il contraente;
- Illogicità e contraddizioni

Le contraddizioni riguardano soprattutto l'utilizzo contestuale di termini che indicano istituti giuridici completamente diversi e che sono disciplinati da norme diverse tra loro.

- a. la maggiore confusione si riscontra in merito all'affidamento dei "lavori complementari" che, per la loro natura, giustificano l'affidamento, senza gara, all'appaltatore originario (articolo 57, comma 5 del D.Lgs. 163/2006).

I lavori complementari sono spesso utilizzati come sinonimi di varianti in corso d'opera (disciplinate all'articolo 132 del Codice Contratti), che riguardano invece una modifica al progetto originariamente approvato.

In alcuni casi i “lavori complementari” sono affidati a nuovi contraenti attraverso una procedura di gara.

Considerato che, come evidenziato, sono definiti dal Codice dei Contratti lavori complementari quei lavori che, a determinate condizioni, possono essere aggiudicati all’operatore economico originario, nelle ipotesi sopra individuate è legittimo ritenere che si tratti di lavori nuovi e diversi rispetto al lavoro principale o che si utilizzi tale istituto per schermare vere e proprie varianti in corso d’opera.

- b. In alcuni provvedimenti si utilizzano come sinonimi le espressioni “affidamento dei lavori mediante economia” e “procedura negoziata”.

Si evidenzia che nel caso di ricorso alla procedura negoziata le singole Direzioni non possono provvedere in autonomia, ma devono avvalersi dell’Ufficio Gare (articolo 10 del Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e per l’organizzazione dei procedimenti di gara).

Oltre a quanto sopra esposto, per quanto concerne le determinazioni di approvazione delle varianti in corso d’opera, le principali criticità rilevate attengono:

- alla carente istruttoria sull’ammissibilità della variante.

L accertamento delle cause, delle condizioni e dei presupposti che a norma dell’articolo 132, comma 1, del codice consentono di disporre varianti in corso d’opera è demandato al RUP, che deve provvedere con apposita relazione a seguito di approfondita istruttoria e di motivato esame dei fatti, soprattutto nel caso di cause impreviste e imprevedibili (articolo 10, comma v) e articolo 161, comma 4 e 5 del d.P.R. 207/2010). La relazione del RUP, in un caso, non è stata allegata alla determinazione.

- al difetto di motivazione, soprattutto in merito alla necessità di ricorrere a una variante. Le varianti in corso d’opera sono ammesse esclusivamente quando si verifica una delle ipotesi elencate dall’articolo 132 del Codice Contratti. Negli atti analizzati si fa sommario e generico riferimento ad eventi inerenti la specificità dei beni o rinvenimenti imprevisti e prevedibili nella fase progettuale, ma le circostanze impreviste o imprevedibili sono individuate solo in parte e quasi sempre non risulta chiara la loro natura imprevedibile rispetto al momento della redazione del progetto iniziale.
- all’indeterminatezza dell’oggetto della variante: i diversi lavori da realizzare non sono indicati o sono indicati in maniera generica e sommaria.
- al mancato riferimento all’obbligo di trasmissione della variante all’ANAC (Autorità Nazionale AntiCorruzione – Vigilanza Contratti Pubblici) oppure all’Osservatorio regionale dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 37 del D.L. 90/2014 (a seconda dell’importo della variante, sopra o sotto soglia comunitaria).

CONTRIBUTI

I controlli con esito positivo e positivo con rilievi hanno rappresentato circa il 60% del totale.

Esito controlli sulle determinazioni di concessione contributi nell'anno 2014



Nel caso dei provvedimenti di concessione di contributi, i risultati negativi sono motivati soprattutto dall'assenza della quantificazione dei benefici di altra natura rispetto all'erogazione di denaro.

Si ricorda che, ad esempio, la concessione di spazi e impianti o la stampa di inviti e locandine comporta l'utilizzo di risorse dell'Amministrazione (strutture, personale, attrezzatura, carta ecc..) e quindi costituisce un beneficio economico concesso in altra forma rispetto all'erogazione di denaro. Il valore economico di tale beneficio deve essere quantificato, anche al fine di procedere alla verifica circa la disponibilità delle risorse previste dall'articolo 13, comma del Regolamento comunale dei contributi.

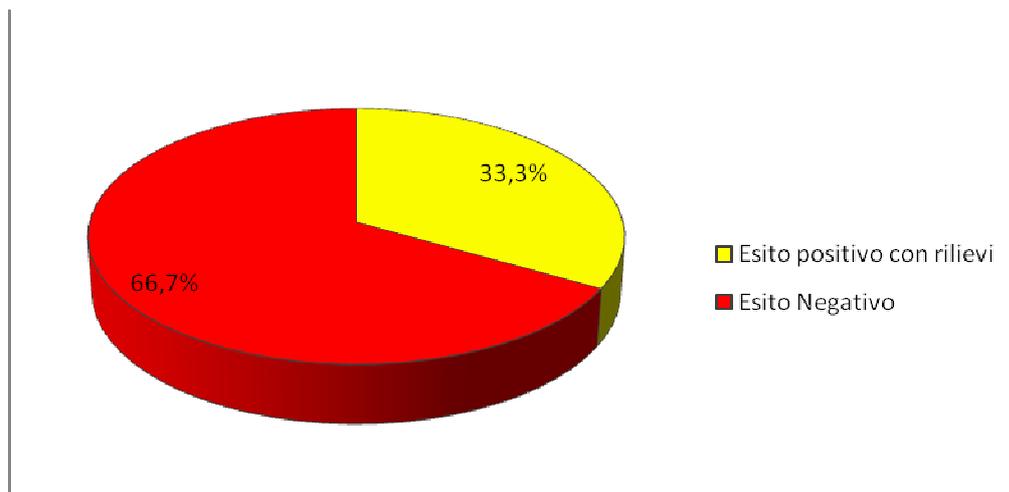
La quantificazione, nei provvedimenti di concessione, delle mancate entrate extratributarie era prevista anche come misura di prevenzione della corruzione. A tale proposito occorre mettere in evidenza che, con determinazione n. 1189 del 24 dicembre 2014, la Direzione competente ha individuato il costo unitario delle diverse tipologie di materiale stampato dalla Tipografia per patrocini.

Dalla verifica degli atti emerge comunque la necessità di verificare anche i provvedimenti con cui stati approvati i bandi di concessione dei contributi, soprattutto per quanto concerne l'individuazione dei requisiti di partecipazione e dei criteri di selezione. Questa attività è già stata inserita come misura nel Piano Anticorruzione 2014-2016.

INCARICHI

Per quanto concerne gli incarichi, si evidenzia che nessun controllo ha avuto esito pienamente positivo e solo il 33% del totale ha avuto esito positivo con rilievi.

Esito controlli sulle determinazioni di affidamento di incarichi professionali nel 2014



Ne consegue che circa il 67% ha avuto esito negativo; le irregolarità più ricorrenti riguardano:

- illogicità e contraddittorietà delle disposizioni normative citate e applicate;
- indeterminatezza dell'oggetto dell'incarico;
- difetto di motivazione per quanto attiene alla scelta del professionista.

Tra l'altro in alcuni casi non risulta essere stata effettuata la ricognizione di personale interno idoneo e disponibile alla prestazione, in violazione dell'articolo 3 del Regolamento comunale per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo.

URBANISTICA

Sono state rilevate le seguenti criticità:

- motivazione carente o assente. Ad esempio i motivi per cui si consente il cambiamento di categoria di un immobile sono risultati vaghi, soprattutto da un punto di vista tecnico. In particolare non sono stati indicati i criteri utilizzati per la valutazione.
- i presupposti di fatto e diritto sono descritti in modo molto generico e assolutamente insufficiente.
- sono dettate prescrizioni generiche a carico del destinatario e totalmente vaghe nei contenuti, soprattutto da un punto di vista tecnico, tanto da rendere difficoltosa la verifica dell'attuazione.

ALTRI CONTROLLI

Nel 2014 è stato effettuato un controllo su segnalazione di cinque consiglieri, come previsto dall'articolo 4, comma 4 del regolamento sul controllo di regolarità amministrativa; il controllo ha avuto esito positivo.

Sono stati inoltre fatti rilievi in merito ad alcuni bandi per la concessione di contributi o l'affidamento in gestione di immobili comunali, che coinvolgevano soggetti terzi all'Amministrazione. In questi casi, il dirigente è stato lasciato libero di adeguarsi o meno alla segnalazione, in quanto esclusivamente e direttamente responsabile dell'attività (articolo 5 del regolamento sul controllo di regolarità amministrativa).

Nell'anno 2014 sono state effettuate verifiche mirate al fine di ricostruire sinteticamente l'iter di realizzazione di tre opere pubbliche (Polo culturale San Michele degli Scalzi, detto "SMS"; nuovo forno crematorio ed impianto di cremazione del cimitero suburbano; intervento PIUSS- Cittadella Galileiana: recupero e riqualificazione ex Stallette), la cui progettazione ed esecuzione, sotto diversi profili, si è rivelata critica, se non preoccupante, e ha richiesto specifici e doverosi approfondimenti.

Trattandosi di vicende complesse ed articolate, per importi, risorse impiegate, soggetti coinvolti e tempi di realizzazione, non è stato effettuato un vero e proprio controllo di regolarità amministrativa sugli atti interessati (tra l'altro molto numerosi e risalenti nel tempo), ma piuttosto un'analisi generale sull'andamento dell'opera, in questi casi più significativa.

Sono stati quindi verificati costi totali e tempi di realizzazione, il procedimento di selezione degli appaltatori, la corretta esecuzione dei lavori e gli eventuali risultati raggiunti ecc., al fine di ricostruire gli interventi e di garantire la massima trasparenza sugli stessi.

Le verifiche svolte hanno messo in evidenza, in generale, una non corretta programmazione, una progettazione carente (a partire da quella preliminare), una non corretta gestione di alcuni aspetti fondamentali dell'esecuzione dei lavori, quali le varianti e i subappalti, una non corretta suddivisione delle responsabilità tra le figure individuate dal Codice dei Contratti e dal regolamento di attuazione. Il tutto con conseguente dilatazione dei tempi di esecuzione e aumento dei costi.

4 Conclusioni

Rispetto al 2013 si evidenziano dei miglioramenti, soprattutto nel caso dell'acquisto di beni e servizi e nella gestione dell'iter informatico delle determinazioni e nel generale apprezzamento delle segnalazioni da parte dei dirigenti e dei responsabili di posizione organizzativa.

Resta però ancora molta strada da percorrere, in particolare per quanto riguarda la programmazione delle attività e il frazionamento degli acquisti.

Di seguito si riporta una tabella riassuntiva, di confronto tra risultati 2013 e 2014.

2013	2014	
Produzione eccessiva di atti	Rimane la tendenza ad aggravare l'attività istruttoria con ripetizione e duplicazione degli oneri adempimentali, in particolare ad adottare due atti separati anche in presenza di oggetti e attività tra loro correlate e omogenee (a mero titolo di esempio: determina per il montaggio di una struttura e ulteriore e diversa determina per lo smontaggio della stessa struttura)	
Frazionamento degli acquisti di beni o servizi o dell'affidamento di lavori (tendenza collegata alla precedente)	Anche questa tendenza è confermata per l'anno 2014, desumibile, tra l'altro, dal numero elevato di affidamenti di importo ridotto.	
Programmazione delle attività e degli interventi poco sistematica ed organica	In quanto collegata alle precedenti, anche questa tendenza è confermata. Infatti nel 2014 sono stati rilevati interventi manutentivi e acquisizioni di beni e servizi "lampo", anche aventi carattere astrattamente periodico, ma non inseriti in una programmazione complessiva.	
Frequente ricorso alla procedura negoziata o all'affidamento diretto	I numerosi affidamenti di importo ridotto hanno portato ad un utilizzo "intensivo" di procedure snelle e veloci (e soprattutto dell'affidamento diretto), che, pur consentite dalla legge, non garantiscono la massima trasparenza, non assicurano un adeguato livello di pubblicità e il confronto competitivo tra concorrenti. Il frequente ricorso a procedure senza evidenza pubblica è un "indicatore" della persistenza delle tendenze precedenti.	
Poca chiarezza nei criteri di selezione degli incaricati esterni	Anche questa tendenza è pienamente confermata	
Redazione frettolosa e poco curata degli atti	E' stato rilevato un generale miglioramento per quanto riguarda la redazione dell'atto. Rimane tuttavia da migliorare l'area relativa alla motivazione che ancora in molti casi risulta non sufficiente e adeguatamente articolata. Analoghe considerazioni valgono per il dispositivo in relazione a determinate categorie di atti (lavori pubblici).	

2013	2014	
Poca attenzione nella gestione dell'iter delle determinazioni sul protocollo IRIDE	E' stato riscontrato un generale miglioramento nella gestione dell'iter informatico delle determinazioni, soprattutto per quanto riguarda i tempi di invio in pubblicazione degli atti.	
Scarsa considerazione da parte dei dirigenti e dei responsabili P.O. delle segnalazioni pervenute	Tranne alcune eccezioni, si registra un generale e diffuso adeguamento alle segnalazioni e indicazioni	

Nel corso del 2014, poi, si sono manifestate, con una certa evidenza, ulteriori tendenze:

- affidamenti di lavori e acquisti di beni e servizi di importi di poco inferiori ai limiti.
Si tende ad adottare provvedimenti di valore di poco inferiore ai limiti previsti sia per l'affidamento diretto (€ 40.000,00) che per l'assoggettabilità al controllo, in base al provvedimento del Segretario Generale n. 128/2014.
- violazione del principio di separazione tra attività politica e gestionale
Nell'adozione di provvedimenti aventi contenuto tecnico-gestionale, si tende a fare riferimento alle richieste o al parere favorevole dell'Assessore di riferimento.
- a questo bisogna aggiungere che il rapporto tra le somme concesse a titolo di contributi ordinari e straordinari, come già messo in evidenza, risulta completamente difforme rispetto a quanto previsto dagli articoli 6, 1° comma e 8, 1° comma del regolamento comunale per la concessione di contributi.

5 Gli strumenti

L'attività di controllo successivo, avendo lo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati, trasparenti che garantiscano l'imparzialità, si configura di per sé 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.

I rimedi che possono essere individuati, di tipo organizzativo e giuridico, infatti, rappresentano delle misure di prevenzione di anomalie e disfunzioni.

Come evidenziato nel paragrafo precedente, nel 2014 sono state confermate alcune disfunzioni già rilevate nel 2013. Tuttavia si tratta di disfunzioni e anomalie che, per la loro eliminazione, richiedono interventi a più livelli, in special modo quello organizzativo, di medio periodo.

Si precisa fin da subito che la maggior parte, per non dire la totalità degli interventi finalizzati a questo scopo, sono già contenuti nel Piano Anticorruzione - che si ricorda ha efficacia triennale - e che annualmente vengono assegnati alle strutture organizzative come obiettivi di PEG e valutati dal ciclo delle performance.

Gli strumenti d'intervento

TENDENZE	STRUMENTI
Produzione eccessiva di atti Frazionamento degli acquisti di beni o servizi o dell'affidamento di lavori Affidamenti di lavori e acquisti di beni e servizi di importi di poco inferiori ai limiti Frequente ricorso alla procedura negoziata o all'affidamento diretto	<ul style="list-style-type: none"> - predisposizione di accordi quadro per superare la frammentazione degli affidamenti - condivisione interna di "buone pratiche" in materia di acquisti di beni e servizi e affidamento lavori - creazione di elenchi di operatori economici nei settori più critici
Programmazione delle attività e degli interventi poco sistematica ed organica Violazione del principio di separazione tra attività politica e gestionale	<ul style="list-style-type: none"> - programmazione basata sullo stato manutentivo del patrimonio dell'Ente, scaturente dai risultati dall'attività di verifica svolta nell'ambito dei contratti di global service o di facility management - redazione dei programmi sulla base di risorse certe con definizione di ordine di priorità - massima priorità esclusivamente ai lavori necessari per l'eliminazione dei rischi per la sicurezza e l'igiene - programmazione sulla base di progetti preliminari per interventi complessi e realizzazione per lotti funzionali - predisposizione di applicativo per la programmazione degli acquisti - programmazione degli acquisti sulla base di reali necessità individuate - programmazione di attività di condivisione di "buone pratiche" in materia di progettazione di acquisti di beni e servizi - verifica dello stato di attuazione della programmazione - rilevamento scostamenti
Poca chiarezza nei criteri di selezione degli incaricati esterni	<ul style="list-style-type: none"> - verifiche a campione sugli atti di conferimento incarichi da parte dei dirigenti per verificare il rispetto del regolamento sugli incarichi di lavoro autonomo e del Codice di comportamento - individuazione delle tipologie di incarichi ricorrenti al fine di predisporre procedure selettive per contratti pluriennali - creazione di un elenco di professionisti per gli incarichi professionali disciplinati dall'articolo 90 del D.Lgs. 163/2006
Ripartizione della somme da destinare a contributi ordinari e straordinari difforme alle previsioni del regolamento comunale sulla concessione contributi	<ul style="list-style-type: none"> - determinazione in sede di PEG delle somme da destinare a contributi ordinari e straordinari nel rispetto del regolamento comunale - programmazione semestrale dell'attività di concessione di contributi ordinari nei settori di competenza

Le misure, la cui attuazione è già prevista nel Piano Anticorruzione per l'anno 2015, saranno assegnate alle strutture dell'ente come obiettivi di PEG:

In ogni caso la necessità di programmare un'attività formativa specifica e mirata (ad. es. affidamento di lavori pubblici) è trasversale a tutte queste esigenze.

6 I correttivi per il controllo 2015

Il metodo di analisi a campione si è rivelato, nel complesso, piuttosto efficace ed efficiente perché consente di avere una panoramica variegata sulle determinazioni adottate nell'Ente, nell'arco dell'anno, e permette di delineare un quadro generale sulle modalità di redazione degli atti amministrativi.

Il controllo consuntivo consente, inoltre, di ovviare, in buona parte, agli inconvenienti legati alla gestione dell'iter delle determinazioni sul protocollo informatico Iride. La maggior parte dei provvedimenti risulta infatti esecutiva e pubblicata al momento dell'estrazione del campione.

L'analisi a "consuntivo" su quattro mesi ha carattere razionale e sistematico perché mette in evidenza le caratteristiche del periodo (inizio anno, periodo estivo e giugno pisano, chiusura dell'anno) e fornisce dati facilmente confrontabili tra loro.

La selezione casuale degli atti da assoggettare a controllo inoltre garantisce una distribuzione equa e non scontata delle verifiche sulle diverse strutture e sulle diverse funzioni ed attività dell'Ente.

L'unica criticità del metodo, rilevata fino ad oggi, è legata al fatto che il controllo riguarda singoli atti che, a volte, di per sé possono risultare poco significativi. A tale limite è possibile porre rimedio, estendendo la verifica ad altri atti aventi contenuto analogo o relativi al medesimo procedimento ed effettuando un controllo coordinato con i provvedimenti in sequenza (come in effetti, è avvenuto).

Queste modalità operative sono state confermate anche per l'anno 2015, salvo alcuni aggiustamenti di dettaglio (provvedimento del Segretario Generale n. 1168 del 18/12/2014).

Inoltre le stesse modalità di controllo sono state estese ai provvedimenti di approvazione di bandi e di contributi e di benefici economici in genere. Questo perché, come già evidenziato, tali determinazioni non erano oggetto di verifica, ma sono state interessate da alcuni rilievi. A questo proposito, in attuazione delle misure previste dal Piano Anticorruzione, con provvedimento n. 897/2014, a carico del Responsabile per la prevenzione della corruzione, è stato posto l'obiettivo prioritario di mettere in atto il controllo a campione quadrimestrale sui bandi per l'attribuzione di contributi e altri benefici.

Modalità svolgimento controllo a campione – anno 2015

SIGLA	CONTENUTO DELL'ATTO	% CAMPIONE
INC	conferimento di incarichi professionali	20%
LAV	affidamento di lavori di importo superiore a € 30.000,00	20%
FO.SER	acquisizione in economia di forniture e servizi per importi superiori a € 3.000,00 (fatta eccezione per le acquisizioni tramite MePA o centrali di acquisto)	25%
VAR	approvazione di varianti di lavori in corso d'opera	10%
COMPLE	lavori di completamento	10%
URB	provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	20%
BAN	Provvedimenti di approvazione di bandi e di contributi e di benefici economici in genere	20%
CONTR	provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere	20%

Appendice

Di seguito si riportano gli esiti dei controlli per singolo quadrimestre.

RISULTATI CONTROLLI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA 1° QUADRIMESTRE

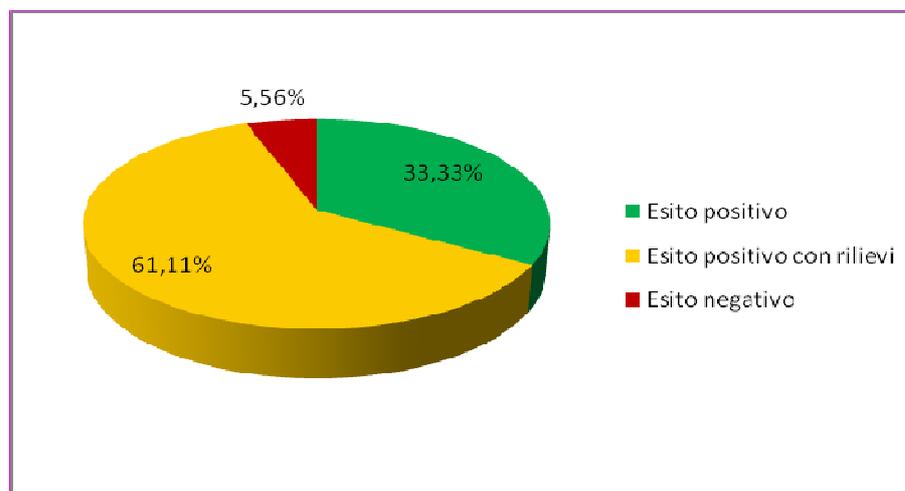
Acquisizione in economia di forniture e servizi

Base del campione: **60** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **30%**

Provvedimenti analizzati: **18**

Esito controlli	
Positivo	6
Positivo con rilievi	11
Negativo	1



Affidamento di lavori di importo superiore a € 30.000,00

Base del campione: **16** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Provvedimenti analizzati: **3**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	3
Negativo	0

Lavori di completamento

Base del campione: **3** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **10%**

Provvedimenti analizzati: **1**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	1

Approvazione di varianti di lavori in corso d'opera

Nessun provvedimento esecutivo e pubblicato per l'approvazione di varianti in corso d'opera alla data del 15 maggio 2014.

Conferimento di incarichi professionali

Base del campione: **7** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Provvedimenti analizzati: **2**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	1
Negativo	1

Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche

Base del campione: **2** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Provvedimenti analizzati: **1**

Esito controlli	
Positivo	1
Positivo con rilievi	0
Negativo	0

Provvedimenti di concessione di contributi e benefici economici in genere

Base del campione: **9** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

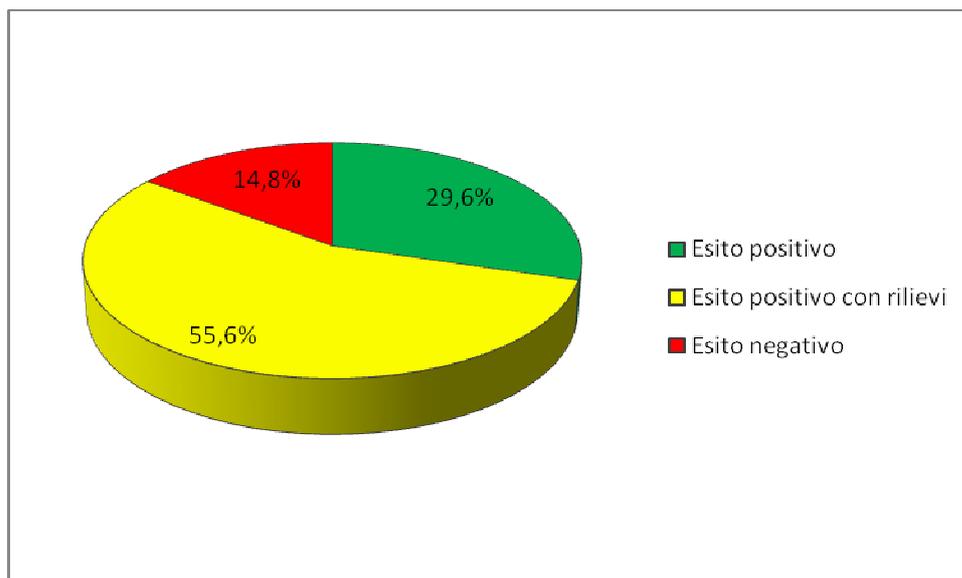
Provvedimenti analizzati: **2**

Esito controlli	
Positivo	1
Positivo con rilievi	0
Negativo	1

PROVVEDIMENTI ANALIZZATI IN TOTALE 1° QUADRIMESTRE: **27**

Esito controlli	
Positivo	8
Positivo con rilievi	15
Negativo	4

Esito controlli 1° quadrimestre



RISULTATI CONTROLLI DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA 2° QUADRIMESTRE

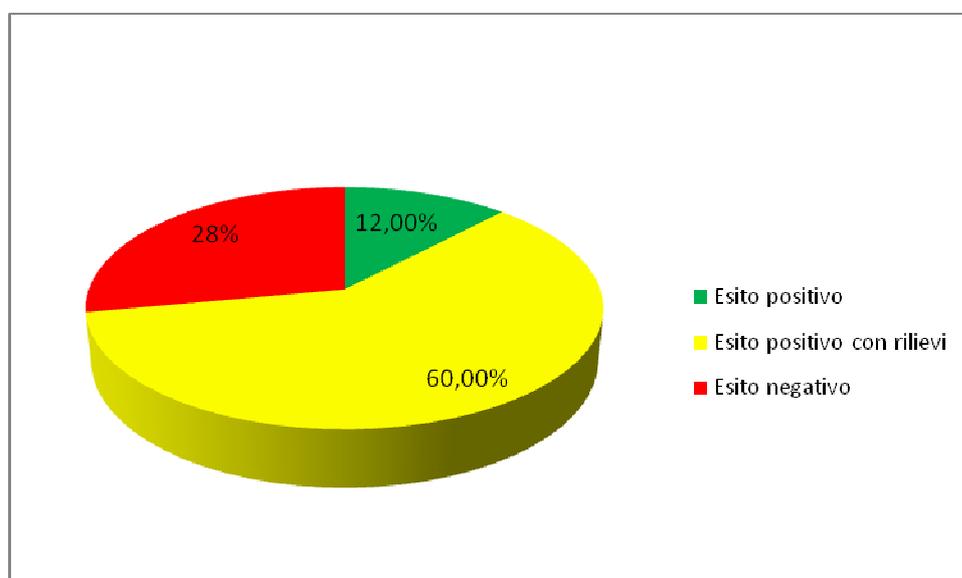
Acquisizione in economia di forniture e servizi

Base del campione: **82** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **30%**

Controlli effettuati: **25**

Esito controlli	
Positivo	3
Positivo con rilievi	15
Negativo	7



Affidamento di lavori di importo superiore a € 30.000,00

Base del campione: **8** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Controlli effettuati: **2**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	2
Negativo	0

Lavori di completamento

Base del campione: **6** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **10%**

Controlli effettuati: **2**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	2

Approvazione di varianti di lavori in corso d'opera

Base del campione: **1** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **10%**

Controlli effettuati: **1**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	1

Conferimento di incarichi professionali

Base del campione: **7** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Controlli effettuati: **2**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	1
Negativo	1

Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche

Base del campione: **3** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Controlli effettuati: **1**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	1

Provvedimenti di concessione di contributi e benefici economici in genere

Base del campione: **18** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

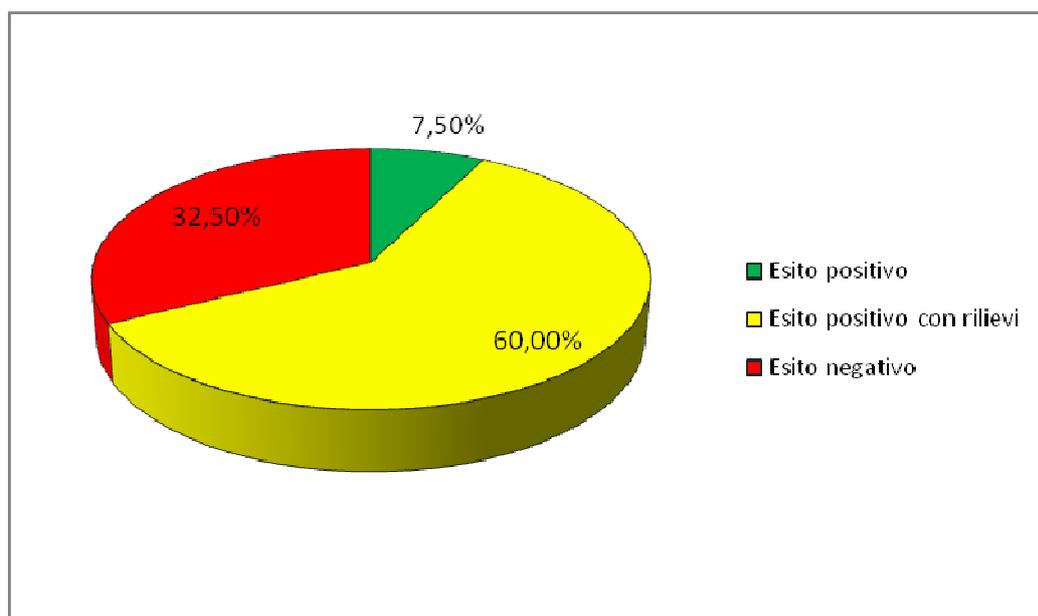
Controlli effettuati: **7**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	6
Negativo	1

PROVVEDIMENTI ANALIZZATI IN TOTALE 2° QUADRIMESTRE: **40**

Esito controlli	
Positivo	3
Positivo con rilievi	24
Negativo	13

Esito controlli 2° quadrimestre



RISULTATI CONTROLLI DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA 3° QUADRIMESTRE

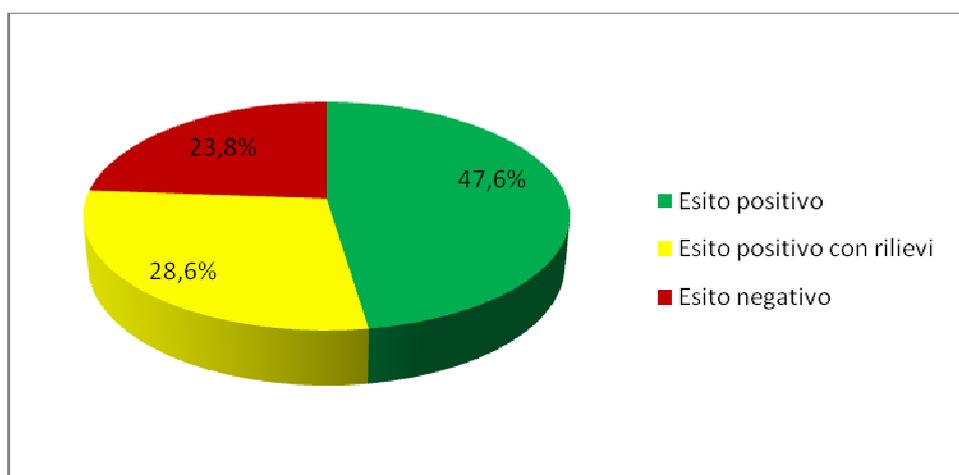
Acquisizione in economia di forniture e servizi

Base del campione: **70** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **30%**

Controlli effettuati: **21**

Esito controlli	
Positivo	10
Positivo con rilievi	6
Negativo	5



Affidamento di lavori di importo superiore a € 30.000,00

Base del campione: **8** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Controlli effettuati: **2**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	2

Lavori di completamento

Base del campione: **2** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **10%**

Controlli effettuati: **1**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	1

Approvazione di varianti di lavori in corso d'opera

Base del campione: **3** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **10%**

Controlli effettuati: **1**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	1

Conferimento di incarichi professionali

Base del campione: **5** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Controlli effettuati: **2**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	2

Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche

Base del campione: **2** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Controlli effettuati: **1**

Esito controlli	
Positivo	0
Positivo con rilievi	0
Negativo	1

Provvedimenti di concessione di contributi e benefici economici in genere

Base del campione: **38** provvedimenti

Percentuale di provvedimenti da analizzare: **20%**

Controlli effettuati: **8**

Esito controlli	
Positivo	1
Positivo con rilievi	2
Negativo	5

PROVVEDIMENTI ANALIZZATI IN TOTALE 3° QUADRIMESTRE: **36**

Esito controlli	
Positivo	11
Positivo con rilievi	8
Negativo	17

Esito controlli 3° quadrimestre

