



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

Controlli regolarità amministrativa anno 2017

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 Marzia Venturi

Sommario

1	Finalità della relazione	3
2	Il controllo successivo di regolarità amministrativa all'interno del sistema dei controlli interni	4
3	Cinque anni di controlli	5
4	Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2017	9
4.1	I numeri del controllo	10
4.2	Il controllo su atti esecutivi e pubblicati	11
4.3	Una panoramica generale	14
4.3.1	Forniture e servizi	14
4.3.2	Lavori	15
4.3.3	Contributi	17
4.3.4	Incarichi	18
4	Risultati	20
5	I controlli a campione nel periodo 2013-2017	27
6	Conclusioni	37
7	Il controllo nel 2018	38
8	Gli strumenti d'intervento	39

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 dell'attività svolta 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.

Gli esiti del controllo di regolarità possono anche 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").

Il controllo di regolarità può infatti evidenziare disfunzioni dell'azione amministrativa che possono richiedere interventi specifici, suscettibili 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 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.

3 Cinque anni di controlli

Il Comune di Pisa, nel 2012, si è dotato di un Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa (Del. G.C. 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 del TUEL, 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 controllo individuate nel regolamento citato rappresentavano, comunque, una possibile soluzione, da perfezionare in seguito alla vera e propria messa in pratica dell'attività di verifica e alle eventuali difficoltà operative riscontrate.

Nel 2013 l'attività di controllo successivo sugli atti è stata formalmente avviata, anche con la creazione di una apposita struttura operativa di supporto al Segretario Generale. Il 2013 è stato un anno "di rodaggio" e sperimentazione: sono state sviluppate e verificate varie modalità di analisi dei provvedimenti (controllo a tappeto, controllo per argomenti, controllo per interventi complessi..) e, sulla base di un'accurata indagine sulle determinazioni adottate nel periodo, è stato progettato un metodo per il controllo a campione, "tagliato su misura" sull'Amministrazione.

Nel 2014, sulla base delle risultanze dell'anno precedente, dati alla mano, è stato quindi messo in esercizio il vero e proprio controllo successivo a campione, da effettuare a consuntivo ogni 4 mesi (entro il 31 maggio, il 30 settembre e il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento).

Ogni quattro mesi, attraverso il sistema informatico di gestione documentale Iride, sulla base dell'oggetto, è stato predisposto un elenco di determinazioni da cui estrarre il campione da analizzare.

Nel 2014 sono state individuate le seguenti tipologie di atti da sottoporre a indagine, nella percentuale indicata in tabella:

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:

- 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.

L'esclusione era motivata dalla natura di questi atti, non rilevanti o meri adempimenti formali oppure facenti parte di procedimenti "blindati", con ridottissimo margine di discrezionalità da parte dell'Amministrazione (degli atti d'acquisto tramite MePA o centrale d'acquisto si dirà compiutamente in seguito).

La verifica successiva a campione è stata effettuata attraverso la compilazione di una scheda riepilogativa standard, riadattata secondo la tipologia del provvedimento oggetto di controllo e riportante l'esito della verifica e le eventuali raccomandazioni e osservazioni indirizzate al dirigente e al responsabile di posizione organizzativa che l'hanno adottato. Le schede sono state modificate nel tempo, in conformità alle modifiche normative intervenute.

Nel periodo 2014-2017, la metodologia di effettuazione dei controlli successivi è andata man mano affinandosi e perfezionandosi. Si tratta, infatti, di un sistema dinamico in continua evoluzione.

Di seguito le principali novità:

Modifica degli atti da sottoporre a controllo

Il controllo sulle determinazioni ha consentito di individuare i settori più critici e bisognosi di maggiore approfondimento, così come i settori nei quali si registra un andamento positivo.

Nel 2015 è stato introdotto il controllo sulle determinazioni di approvazione di bandi per la concessione di contributi ordinari e benefici economici in genere. Tale modifica è stata ritenuta necessaria perché, nel biennio 2013-14, questo tipo di provvedimenti era stato oggetto di segnalazioni specifiche, soprattutto per quanto concerneva i requisiti di accesso e i criteri di valutazione dei soggetti richiedenti.

Nel 2016 sono state modificate le percentuali di controllo di alcune tipologie di atti, sulla base degli esiti della precedente relazione annuale, dalla quale emergevano criticità nei provvedimenti di affidamento dei lavori pubblici e degli incarichi professionali a fronte di un generale miglioramento nella predisposizione degli atti di acquisto di beni e servizi. La percentuale degli atti da controllare è stata portata al 20% per le varianti in corso d'opera e al 25% per gli atti di affidamento di incarichi, mentre quella degli affidamenti di forniture di beni e servizi è scesa al 15%.

Nel 2017 è stato introdotto il controllo sugli atti di acquisto beni e servizi che avvengono tramite MePA e piattaforma d'acquisto, inizialmente esclusi perché ritenuti piuttosto blindati. Infatti, col passare del tempo, il ricorso a tali strumenti d'acquisto telematico, incentivato anche dalle norme nazionali, è sempre più frequente e caratterizzato da una maggiore discrezionalità del responsabile del procedimento.

E' stato inoltre sospeso il controllo sulle determinazioni di attuazione delle convenzioni urbanistiche, rivelatasi, nel tempo, non particolarmente significativa: ogni anno risultava infatti adottato un numero esiguo di provvedimenti dal contenuto meramente attuativo, sui quali non sono state riscontrate particolari criticità.

Nuovi parametri di riferimento

I numerosi cambiamenti normativi, concentratisi soprattutto nel 2016 e 2017, hanno avuto un inevitabile impatto sul controllo successivo di regolarità amministrativa. Con l'entrata in vigore di nuove normative e nuovi obblighi e con l'abrogazione della precedente disciplina, sono cambiati i parametri di riferimento per la valutazione dei provvedimenti adottati dalle strutture dell'Ente. Primo fra tutti il nuovo Codice Contratti (D.Lgs. n. 50 del 2016), successivamente oggetto di ulteriori modifiche col Decreto correttivo (D.lgs 56/2017).

Informatizzazione del sorteggio

Nel secondo quadrimestre 2016 è stata introdotta una novità: l'individuazione e l'estrazione dei provvedimenti da verificare è stata totalmente automatizzata (prima era manuale). Gli atti da analizzare sono stati individuati tramite sorteggio informatico, grazie all'attivazione di una specifica funzionalità del programma Iride che si basa sulla classificazione degli atti (per tipologia) operata dalle singole Direzioni.

Ogni struttura, al momento dell'inserimento della determina su Iride, seleziona il "tipo di atto" scegliendolo da un menu a tendina, appositamente predisposto. La scelta è obbligatoria al fine del proseguimento dell'iter sull'applicativo.

Alla fine del quadrimestre, è possibile effettuare una ricerca sulla base della tipologia di atti inserita e creare automaticamente un elenco di atti sul quale applicare la percentuale di controllo individuata per quella specifica categoria con provvedimento del Segretario Generale. Ad esempio se si ha a disposizione un elenco di 120 determinazioni di acquisto di beni e servizi, se ne analizzerà il 15% che corrisponde a 18 atti. Nel caso di cifre decimali, il numero viene approssimato per arrotondamento, per eccesso o per difetto. Nel caso di numeri inferiori a 1, la cifra viene in ogni caso arrotondata ad 1.

Utilizzando la funzione "sorteggio", l'applicativo Iride estrae in modo automatico i provvedimenti da analizzare.

Per garantire il corretto inserimento degli atti, a integrazione delle istruzioni operative fornite dal Responsabile della Gestione Documentale, il Segretario Generale con nota prot. n. 38736 del 16 maggio 2016 ha predisposto una tabella esplicativa.

Occorre precisare che nella categoria "affidamento lavori" e "acquisizione di beni e servizi" devono essere inserite soltanto le determinazioni finali dei procedimenti di

aggiudicazione, cioè quelle che individuano il fornitore e impegnano la spesa relativa. Per gli acquisti di beni e servizi effettuati tramite MEPA, Accordi quadro o piattaforme d'acquisto centralizzate, invece, deve essere selezionata la voce specifica.

Categoria atti	Legenda
Affidamento lavori	Affidamento di lavori pubblici
Varianti in corso d'opera	Approvazione di varianti in corso d'opera
Acquisizione beni e servizi	Acquisizione di beni e di servizi in via autonoma <u>senza</u> ricorso a MePA, Start, convenzioni CONSIP, Accordi Quadro ecc..
MEPA, CONSIP, START, Accordi quadro	Acquisizione di beni e di servizi tramite MePA, Start, convenzioni CONSIP, Accordi Quadro ecc..
Bandi contributi	Provvedimenti di approvazione di bandi per la concessione di contributi ordinari e di benefici economici in genere
Provvedimenti assegnazione contributi	Provvedimenti di assegnazione di contributi ordinari e straordinari
Incarichi	Affidamento di incarichi professionali (ad esclusione dei servizi di architettura e ingegneria di cui all'art. 46 del nuovo Codice Appalti), disciplinati dal Regolamento Comunale per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo (Del. G.C. n. 205/2013)
Convenzioni urbanistiche	Provvedimenti di attuazione delle convenzioni urbanistiche
Atti urbanistici	Attribuzione di diversa categoria a unità di spazio, modifica classe di appartenenza
Sponsorizzazioni	Provvedimenti relativi alle procedure per l'individuazione di sponsor
Atti di gestione del patrimonio	Concessione di beni immobili, locazioni, pagamento spese condominiali, indennità di occupazione, rateazione debito, procedure di vendita..
Gestione demanio marittimo	Autorizzazione alla gestione dell'attività di bar/ristorante presso stabilimenti balneari, autorizzazione alla gestione dell'attività di posa ombrelloni e sedie a sdraio..
PEEP	Recesso anticipato dal vincolo convenzionale relativo alla determinazione del prezzo, trasformazione del diritto di superficie in proprietà..
Provvedimenti politiche della casa	Approvazione graduatorie alloggi, erogazione contributi a sostegno locazione..
Atti di organizzazione/gestione del personale	Atti di approvazione della microstruttura, attivazione tirocini, atti di gestione del personale interno ecc..
decadenze e revoche	Provvedimenti di decadenza e revoca
Altro	Tutto ciò che non rientra nelle categorie precedenti. A titolo esemplificativo (e non esaustivo):

Categoria atti	Legenda
	Atti di gestione operativa cimiteri (concessione preselle, trasferimento diritto di tumulazione, esumazione..) Disciplina commercio e attività produttive Costituzione in giudizio Provvedimenti economato Provvedimenti società e aziende Provvedimenti in materia di espropri Provvedimenti in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavori Provvedimenti gestione mobilità (installazione di stalli di sosta, carico/scarico merci, divieto di fermata..)

4 Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2017

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, il Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa individua alcune caratteristiche generali del processo di controllo.

Al Segretario Generale è invece affidata l'individuazione delle concrete modalità attuative, da approvare annualmente con apposito provvedimento.

Per l'anno 2017 sono state confermate le modalità operative utilizzate negli anni precedenti, cioè una verifica a campione, effettuata a consuntivo, con frequenza quadrimestrale, fatta salva la modifica della tipologia degli atti da sottoporre a indagine a campione.

Di seguito sono indicate le tipologie di atti sottoposte a indagine a campione, nella percentuale indicata a fianco di ciascuna.

Tipologia di atti sottoposti a controllo a campione – anno 2017

SIGLA	CONTENUTO DELL'ATTO	% CAMPIONE
INC	conferimento di incarichi professionali	25%
FO.SER	acquisizione di forniture e servizi per importi superiori a € 3.000,00	15%
MePA	acquisizione di forniture e servizi attraverso mercato elettronico o piattaforma informatica	10%
LAV	affidamento di lavori di importo superiore a €25.000,00	20%
VAR	approvazione di varianti di lavori in corso d'opera	20%
COMPLE	lavori di completamento	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%

Nel 2017 sono stati esclusi dal controllo:

- i provvedimenti relativi ad acquisti per importi inferiori a € 3.000,00;
- i provvedimenti relativi a lavori per importi inferiori a € 25.000,00.

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.

Ogni quattro mesi, attraverso il sistema di gestione documentale Iride, è stato predisposto un elenco di determinazioni dal quale sono state estratte informaticamente le determinazioni da sottoporre a controllo.

4.1 I numeri del controllo

In totale, nel 2017 sono state selezionate 511 determine (da cui sono stati sottratti gli atti esclusi dal controllo) che hanno costituito la base da cui estrarre i provvedimenti da analizzare.

Nel corso dell’anno 2017 sono state controllate in totale **58** determinazioni.

Numero di atti controllati nel 2017

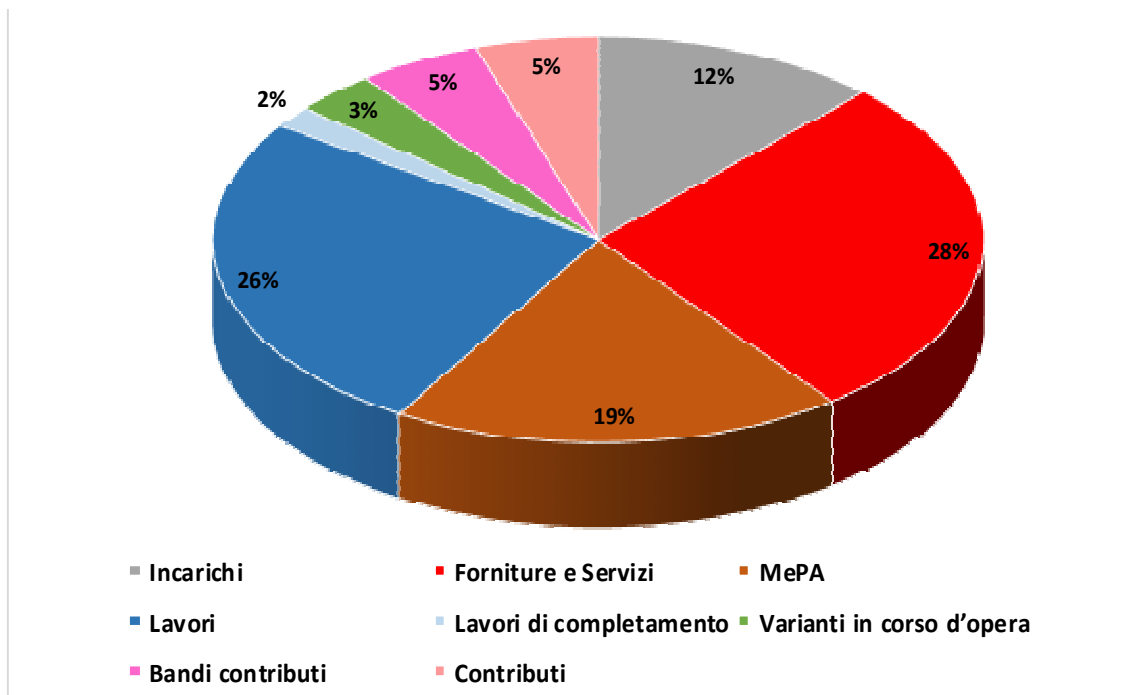
	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre	
Incarichi	2	3	2	7
Forniture e Servizi	5	7	4	16
MePA	4	3	4	11
Lavori	3	5	7	15
Lavori di completamento	0	0	0	0
Varianti in corso d’opera	1	1	1	3
Bandi contributi	1	1	1	3
Contributi	1	1	1	3
TOTALE ATTI	17	21	20	58

Per ampliare il campo dell’indagine o per approfondire alcune tematiche sono state controllate 2 determinazioni in più rispetto a quelle individuate col mero calcolo delle percentuali:

- 1 determinazione in più nel primo quadrimestre (1 in materia di acquisti di beni e servizi tramite MePA);
- 1 determinazioni nel secondo quadrimestre (1 in materia di acquisti di beni e servizi).

Anche nel 2017 la maggioranza delle determinazioni analizzate ha avuto ad oggetto l’acquisto di forniture e servizi (47%), comprendendo nella cifra anche gli acquisti avvenuti attraverso MePA . In seconda posizione si collocano le determinazioni di lavori (31% del totale), mentre al terzo posto si collocano i provvedimenti di conferimento incarichi professionali, trasversali a molte strutture.

Tipologia delle determinazioni analizzate nel 2017



4.2 Il controllo su atti esecutivi e pubblicati

Come già avvenuto negli anni precedenti, è necessario precisare che il controllo successivo di regolarità amministrativa viene svolto sugli atti esecutivi e pubblicati all'albo pretorio.

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 Iride. Finché l'atto non viene pubblicato, risulta visibile soltanto agli uffici che partecipano all'iter di formazione.

Nel 1° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati al 12 maggio 2016, al momento del controllo molte determinazioni non risultavano ancora esecutive.

Nel 2° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati al 10 settembre 2017.

Nel 3° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati alla data dell'8 gennaio 2018.

Negli anni precedenti era stato rilevato che l'invio in pubblicazione poteva avvenire anche dopo qualche settimana rispetto all'apposizione del visto di regolarità contabile. Ormai il tempo di invio risulta soddisfacente, a parte pochissime eccezioni.

Occorre segnalare che anche l'acquisizione dell'esecutività della determina può avvenire a distanza di tempo dalla loro adozione. L'analisi delle motivazioni, di carattere operativo e organizzativo, all'origine di una dilatazione dei tempi superiore ai 30 giorni costituirà oggetto di un successivo e specifico approfondimento da effettuarsi in altra sede.

La situazione è illustrata dal prospetto seguente:

Tipologia atto	N° determina	Data determina	Esecutività	Pubblicazione
INC	112	27/01/2017	29/03/2017	30/03/2017
INC	185	16/02/2017	23/03/2017	27/03/2017
FO.SER.	89	24/01/2017	29/03/2017	30/03/2017
FO.SER.	168	09/02/2017		
FO.SER.	210	23/03/2017	10/04/2017	11/04/2017
FO.SER.	284	15/03/2017	04/04/2017	04/04/2017
FO.SER.	60	18/01/2017	25/01/2017	26/01/2017
MEPA	84	23/01/2017	17/02/2017	17/02/2017
MEPA	251	06/03/2017	04/04/2017	05/04/2017
MEPA	271	13/03/2017	21/03/2017	22/03/2017
MEPA	430	20/04/2017	03/05/2017	10/05/2017
LAV	97	25/01/2017	02/03/2017	03/03/2017
LAV	178	14/02/2017	04/10/2017	05/10/2017
LAV	314	21/03/2017	12/04/2017	13/04/2017
LAV	123	02/02/2017	17/02/2017	23/02/2017
BAN	73	20/01/2017	20/02/2017	22/02/2017
CONTR		14/03/2017	04/04/2017	05/04/2017
INC	526	22/05/2017	29/05/2017	08/06/2017
INC	646	14/06/2017	03/07/2017	04/07/2017
INC	919	28/08/2017	07/09/2017	07/09/2017
FO.SER.	512	17/05/2017	30/05/2017	31/05/2017
FO.SER.	552	29/05/2017	15/06/2017	23/06/2017
FO.SER.	591	06/06/2017	08/06/2017	08/06/2017
FO.SER.	747	05/07/2017	02/08/2017	11/08/2017
FO.SER.	873	09/08/2017	17/08/2017	22/08/2017
FO.SER.	879	09/08/2017	14/08/2017	22/08/2017
FO.SER.	1014	09/08/2017	09/08/2017	10/08/2017
MEPA	587	05/06/2017	03/07/2017	05/07/2017
MEPA	892	16/08/2017	28/08/2017	28/08/2017
MEPA	898	18/08/2017	28/08/2017	29/08/2017
LAV	486	11/05/2017	03/07/2017	04/07/2017
LAV	463	03/05/2017	15/05/2017	16/05/2017
LAV	749	06/07/2017	29/08/2017	05/09/2017
LAV	759	11/07/2017	02/08/2017	04/08/2017
LAV	760	11/07/2017	17/07/2017	19/07/2017
VAR	855	04/08/2017	07/09/2017	07/09/2017
BAN	599	16/05/2017	16/05/2017	16/05/2017
CONTR	821	31/07/2017	31/08/2017	31/08/2017
INC	931	01/09/2017	16/10/2017	16/10/2017
INC	1170	09/11/2017	24/11/2017	24/11/2017
FO.SER.	957	15/09/2017	25/09/2017	28/09/2017

Tipologia atto	N° determina	Data determina	Esecutività	Pubblicazione
FO.SER.	1000	27/09/2017	04/10/2017	10/10/2017
FO.SER.	1042	12/10/2017	16/10/2017	17/10/2017
FO.SER.	1505	21/12/2017	27/12/2017	28/12/2017
FO.SER.	1098	23/10/2017	02/11/2017	02/11/2017
MEPA	1116	27/10/2017	20/12/2017	21/12/2017
MEPA	1179	10/11/2017	28/11/2017	28/11/2017
MEPA	1307	30/11/2017	12/12/2017	13/12/2017
MEPA	1123	03/12/2017	05/12/2017	05/12/2017
LAV	1349	04/12/2017	20/12/2017	21/12/2017
LAV	1400	07/12/2017	28/12/2017	29/12/2017
LAV	1436	13/12/2017	29/12/2017	02/01/2017
LAV	1456	13/12/2017	28/12/2017	29/12/2017
LAV	1467	14/12/2017	18/12/2017	19/12/2017
LAV	1515	22/12/2017	27/12/2017	29/12/2017
VAR	1523	27/12/2017	29/12/2017	29/12/2017
BAN	956	15/09/2017	25/09/2017	10/10/2017
CONTR	1169	09/11/2017	20/11/2017	21/11/2017

4.3 Una panoramica generale

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

4.3.1 Forniture e servizi

Selezionando la categoria “forniture e servizi” sul protocollo Iride, le determinazioni inserite nel 2017 risultano in numero notevolmente inferiore rispetto a quelle presenti l’anno precedente (circa 180 atti in meno). Questo dato può avere molteplici spiegazioni:

- una corretta classificazione degli atti su Iride (nel 2016 erano stati effettuati numerosi errori di inserimento);
- un incremento del ricorso alle piattaforme d’acquisto come MePA (escluse su Iride dalla categoria forniture e servizi);
- un accentramento delle procedure d’acquisto.

Un dato rilevante continua a riguardare gli acquisti inferiori a 3.000 €, concentratisi soprattutto nel secondo quadrimestre. Su 236 determinazioni esecutive, circa la metà (116 atti) è costituita da acquisti di importo minuto. Il dato continua a essere sintomatico di una programmazione non ottimale.

Per quanto riguarda i provvedimenti controllati (16 in totale), l’importo totale ammonta a € 325.660,50 per un importo medio € 21.710,70, non particolarmente elevato.

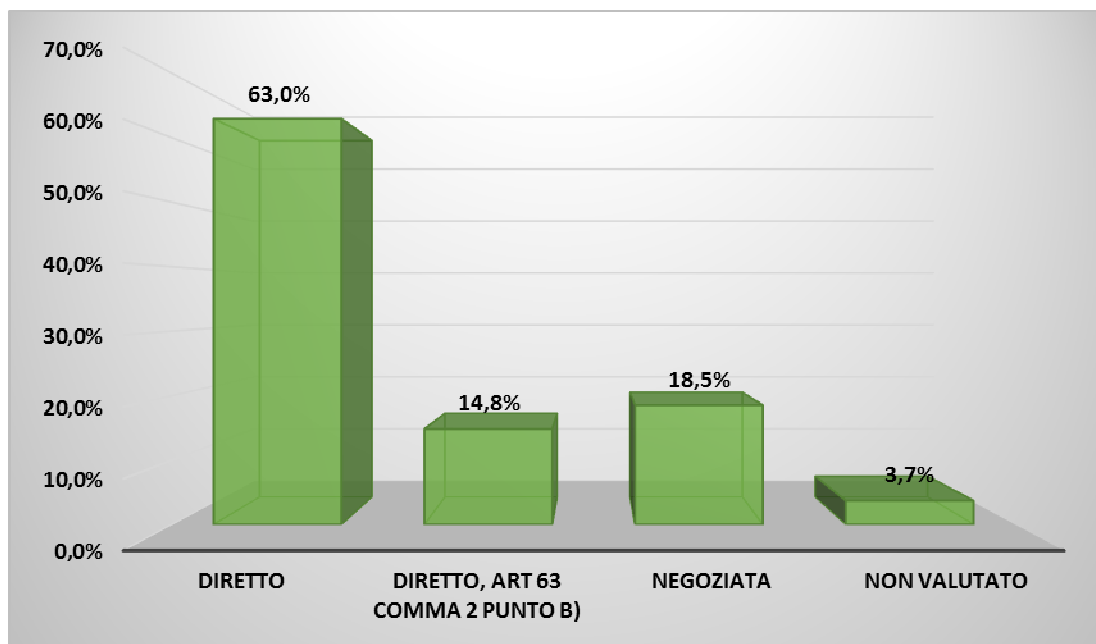
In merito alle modalità di affidamento, anche nel 2017 si evidenzia un ricorso frequente all’affidamento diretto. Il dato, in leggero aumento rispetto allo scorso anno, è in linea con le previsioni normative vigenti. Lo stesso Codice Contratti, infatti, prevede la possibilità di procedere “*per affidamenti di importo inferiore a 40.000,00 € mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici*” (articolo 36, 2° comma lett. a)). Anche le Linee Guida ANAC n. 4¹, così come pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 23/11/2016, prevedono la possibilità di procedere, per importi inferiori a 40.000 €, “*tramite affidamento diretto, adeguatamente motivato*”.

Un discorso a parte merita, inoltre, l’affidamento diretto nel caso di forniture o servizi che “*possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico per la tutela di diritti esclusivi*” (articolo 63, comma 2) lett b) 3)). Tale ipotesi riguarda soprattutto i beni informatici.

Occorre comunque precisare che, come già avvenuto l’anno precedente, in più occasioni, l’affidamento diretto non ha rappresentato la “prima scelta”, ma è stato preceduto da richieste di offerta avviate su MePA e andate deserte.

¹ “*Procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*”

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto di beni e servizi analizzate nel 2017



MePA

Nel 2017, per la prima volta, è stato introdotto il controllo sugli atti di acquisto di beni o servizi effettuati tramite MePA o centrale d'acquisto. Come più volte evidenziato, è ormai massiccio il ricorso alle piattaforme elettroniche di acquisto che comportano una sempre maggiore discrezionalità del responsabile del procedimento (sempre più operatori economici sono presenti sulle diverse piattaforme). Nel 2017 nella categoria "MePA" sono stati inseriti circa 130 atti di acquisto di beni e forniture.

Sono state analizzate 11 determinazioni per un importo totale di € 53.262,57 con un importo medio piuttosto basso e inferiore rispetto a quello delle procedure di affidamento beni e servizi, effettuate in autonomia (€ 4.842,05). Si tratta soprattutto di acquisti di forniture minute e di rinnovo di licenze software.

4.3.2 Lavori

A differenza delle forniture di beni e servizi, nel 2017 è stato adottato un numero di determinazioni di affidamento di lavori superiore rispetto agli anni precedenti. Il picco degli affidamenti si è riscontrato nel terzo quadrimestre.

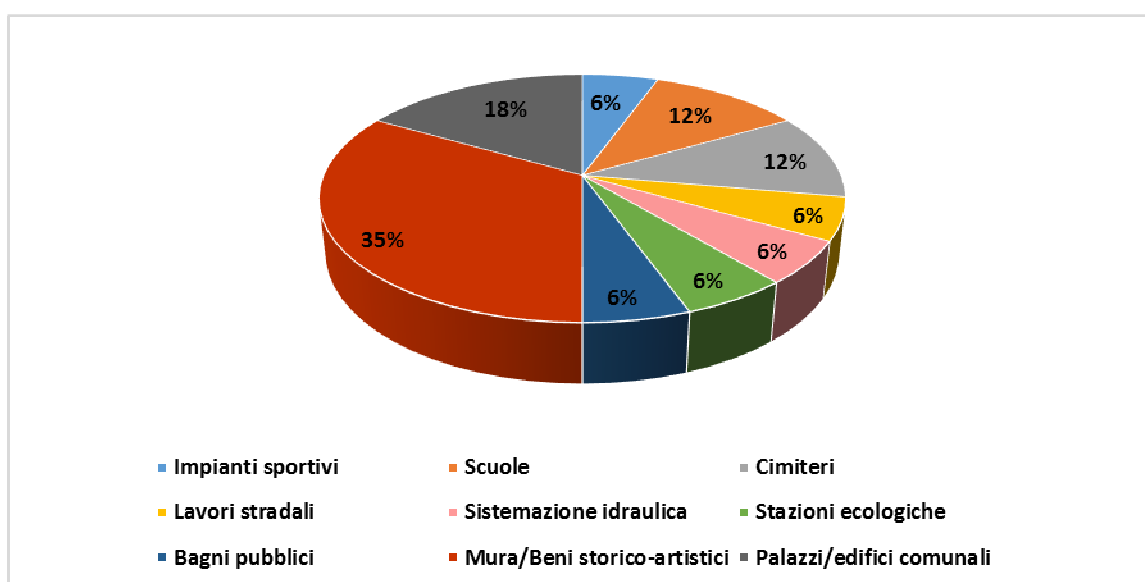
Sono stati analizzati 18 atti in totale (comprese 3 varianti in corso d'opera), per un importo totale di oltre 900.000,00 € e un importo medio non particolarmente elevato:

	IMPORTO COMPLESSIVO	IMPORTO MEDIO AFFIDAMENTI
LAVORI	€ 770.924,91	€ 51.394,99
VARIANTI	€ 138.011,53	€ 46.003,84
TOTALE	€ 908.936,44	€ 50.496,47

A questo ultimo proposito si segnala la tendenza a affidare lavori per importi vicini alla soglia dei 40.000 € (7 atti su un totale di 18 analizzati). Tale dato potrebbe essere sintomo di una programmazione non ottimale.

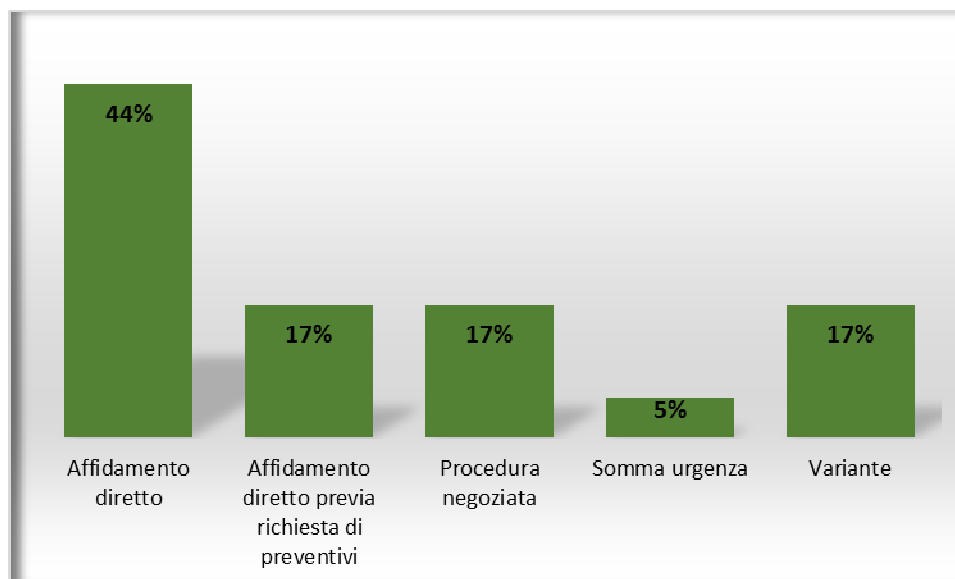
Per quanto riguarda l'oggetto dei lavori, nel 2017 si è delineato un quadro degli interventi molto diversificato (impianti sportivi, scuole, cimiteri, lavori stradali e di sistemazione idraulica ecc.). Ad ogni buon conto, la maggior parte dei lavori riguarda beni monumentali e storico artistici (mura, chiese, acquedotto..).

LLPP - Ripartizione delle determinazioni analizzate sulla base dell'oggetto dell'intervento anno 2017



Per quanto riguarda le modalità di affidamento, rispetto allo scorso anno, si riscontra un incremento del ricorso all'affidamento diretto, molto probabilmente motivato, come per l'acquisto di beni e servizi, dalle previsioni del Codice Contratti e dalla Linee Guida ANAC. Occorre rilevare che nel 17% dei casi l'affidamento diretto è stato comunque preceduto dalla richiesta di 2 o 3 preventivi. Nel 2017, nel campione, non è stato estratto nessun affidamento a seguito di procedura aperta.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di affidamento lavori analizzate nel 2017



4.3.3 Contributi

a) Bandi per la concessione di contributi e altri benefici economici

I bandi hanno operato nei seguenti settori d'intervento:

- promozione turistica;
- tutela animali;
- sport;
- scuole infanzia

Occorre segnalare un errore nell'inserimento dei provvedimenti su Iride. Nella categoria "bandi contributi" devono essere caricati soltanto i provvedimenti di approvazione del bando iniziale, mentre a volte sono presenti tutti gli atti relativi all'intero procedimento di assegnazione contributi (approvazione bando, nomina commissione, assegnazione contributi..)

Nello specifico, il campione di controllo è stato costituito da 3 determinazioni per un importo totale di circa 86.000 € messi a bando. Gli atti hanno avuto ad oggetto bandi nei settori dello sport, tutela animali e scuole dell'infanzia.

b) Provvedimenti di erogazione/concessione contributi

Questo controllo ha interessato i provvedimenti "finali", cioè di erogazione/concessione dei contributi.

Nel 2017 soltanto 18 determinazioni sono state inserite sul protocollo Iride come "provvedimenti assegnazione contributi" (alcune di queste, tra l'altro, sono state erroneamente classificate).

Sul protocollo Iride, si riscontra spesso una mancata corrispondenza tra i bandi per la concessione di contributi (che sono inseriti nella categoria “*bandi contributi*”) e i relativi atti di conclusione del procedimento di erogazione (che devono essere inseriti nella sezione “*provvedimenti assegnazione contributi*”). Le determinazioni classificate su Iride come provvedimenti di concessione contributi hanno ad oggetto soltanto agevolazioni per disabili e contributi per scuole infanzia/diritto allo studio.

L’esiguo numero di provvedimenti di concessione contributi può, inoltre, essere motivato dal fatto che, in molti casi, le determinazioni con cui si approva una bozza di convenzione che disciplina i rapporti tra il Comune di Pisa e un soggetto privato (operante soprattutto nei campi dello sport, della cultura e del turismo) non sono state inserite come “*provvedimenti assegnazione contributi*” in quanto ritenute escluse dall’applicazione della relativa disciplina (articolo 1, comma 1 lett. c) del Regolamento per la concessione di contributi)². Tuttavia tale esclusione può operare soltanto se la convenzione contiene l’individuazione di obblighi e doveri reciproci tra le parti e non si limita a prevedere come unico obbligo a carico del Comune quello di assegnare un contributo in denaro (oppure un contributo in altra forma, quale ad es. la diffusione materiale informativo).

Sono state sottoposte a controllo soltanto 3 determinazioni, per un importo complessivo di € 25.845,02 concessi ai beneficiari.

4.3.4 Incarichi

Nel 2017 sono state adottate 35 determinazioni in materia di incarichi professionali.

Occorre ricordare che, con l’entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016, l’affidamento di attività di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, collaudo deve avvenire secondo le modalità previste dal Codice per le forniture di beni e servizi (articolo 157, comma 1).

Le attività sono espressamente qualificate come “servizi di architettura e ingegneria” e l’affidamento dovrebbe essere classificato sul protocollo Iride proprio come “acquisto di beni e servizi”. Le Direzioni, tuttavia, hanno continuato a inserire le determine come “incarichi” e, data la specificità degli operatori economici a cui i servizi possono essere affidati è stato ritenuto opportuno mantenere la vecchia classificazione.

Come negli anni passati, i provvedimenti hanno avuto ad oggetto, in particolare, l’affidamento di incarichi per:

- indagini geologiche;
- progettazione preliminare, esecutiva e direzione lavori;
- redazione documentazione antincendio;

² “Le norme del presente regolamento non si applicano:

(...)

c) alle somme, comunque qualificate, erogate dal Comune di Pisa a titolo di corrispettivo o di rimborso spese, a causa dei rapporti di natura pattizia, anche nel caso in cui queste risultino finalizzate a promuovere e organizzare iniziative e/o eventi in collaborazione con altri soggetti”.

- redazione elaborati grafici;
- coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione.

Sono stati selezionati 7 provvedimenti per un totale di € 48.305,65 (e una media di circa € 6.900,00).

4 Risultati

Come già evidenziato, l'attività di verifica ha riguardato **58** provvedimenti in totale.

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

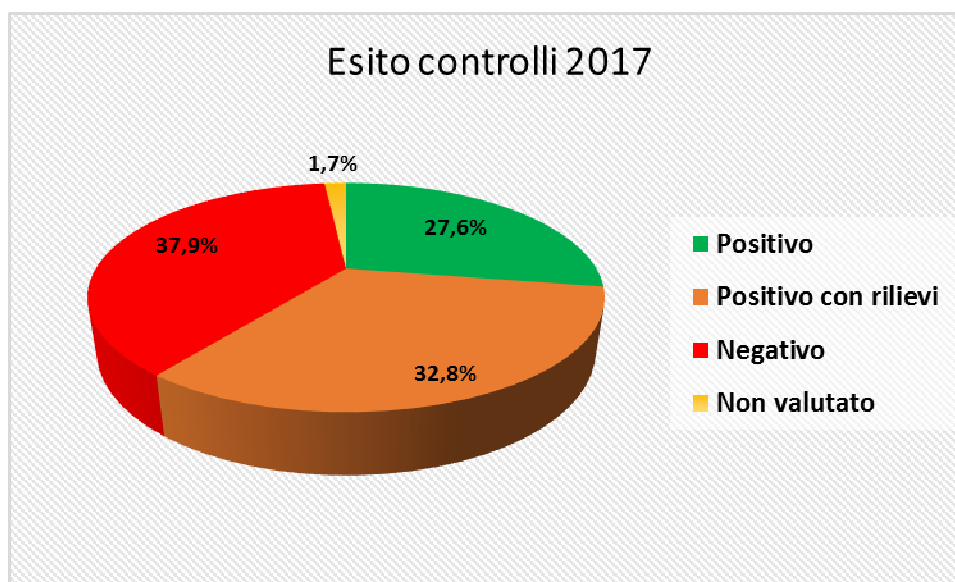
16 esiti positivi

19 esiti positivi con rilievi

22 esiti negativi

1 provvedimento non valutato.

Esito controlli regolarità amministrativa 2017

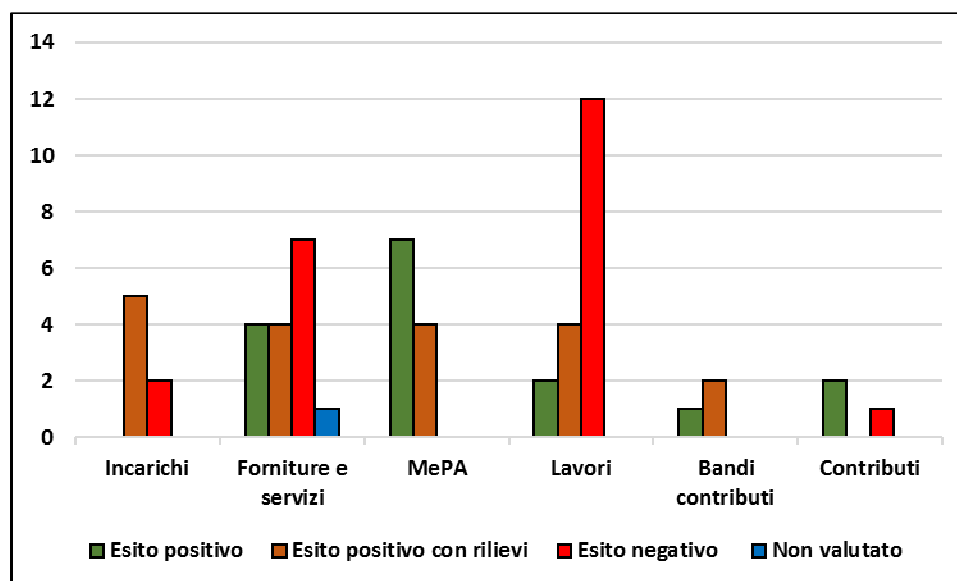


I controlli con esito positivo e positivo con rilievi rappresentano la maggioranza dei controlli (oltre il 60% del totale), anche se la percentuale delle verifiche con esito negativo rimane significativa. Il dato non è direttamente confrontabile con l'anno precedente perché, in quell'occasione, il 17% degli atti non è stato valutato perché non correttamente classificato al momento dell'inserimento sull'applicativo Iride.

Nel 2017 soltanto una determinazione non è stata valutata in quanto erroneamente inserita.

Andando ad analizzare la distribuzione dei risultati dei controlli rispetto alle diverse tipologie di provvedimenti, le criticità più rilevanti emergono in relazione all'affidamento di incarichi a professionisti esterni (i controlli non hanno mai avuto esito completamente positivo, anche se i positivi con rilievi sono in aumento rispetto agli scorsi anni) e nel settore dei lavori pubblici (soprattutto per quello che concerne le varianti in corso d'opera).

Distribuzione esito controlli per tipologia di determinazioni nell'anno 2017

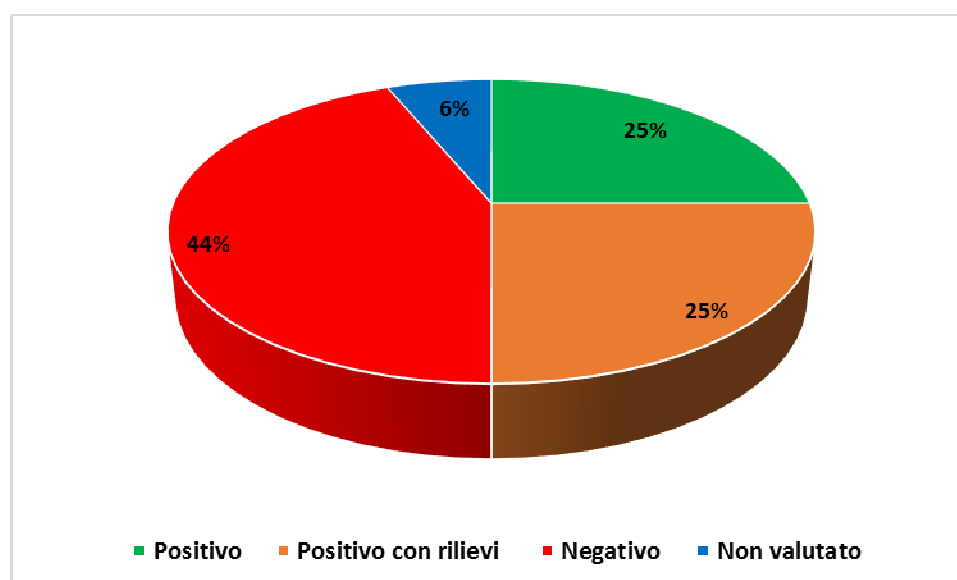


Di seguito si illustrano i risultati delle verifiche per singola tipologia di atti.

FORNITURE E SERVIZI

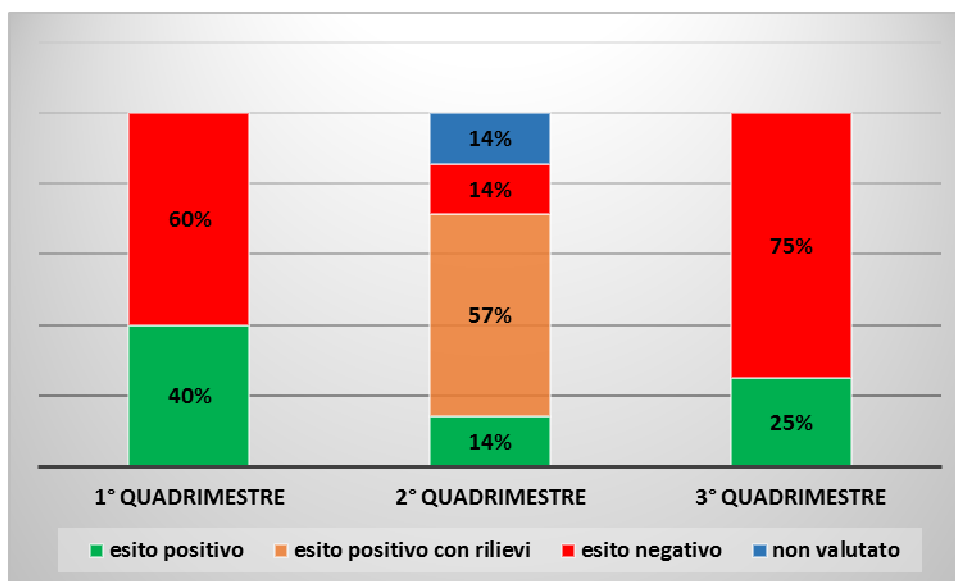
Nel 2017 i controlli positivi e positivi con rilievi hanno costituito oltre la metà del totale (53%).

Esiti controlli determinazioni di acquisto beni e servizi sull'intero 2017



Nell'arco dell'anno è stato rilevato un andamento altalenante nella redazione degli atti di questa tipologia. Le maggiori criticità sono state riscontrate nel 3° quadrimestre.

Distribuzione degli esiti dei controlli nei 3 quadrimestri 2017



Gli atti sono risultati, nel complesso, ben articolati. Nella maggioranza degli atti:

- sono state individuate le prestazioni richieste all'affidatario (cosa deve fare o consegnare / tempi di attuazione e consegna/ eventuali responsabilità ecc.);
- è stata dichiarata l'insussistenza a carico del Dirigente o del Responsabile di Posizione Organizzativa di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale;
- è stato fatto riferimento alla pubblicazione del provvedimento su Amministrazione Trasparente.

Gli esiti negativi sono stati motivati soprattutto da una insufficiente o assente motivazione della scelta delle ditte chiamate a partecipare alla selezione (nel caso di richiesta di più preventivi) oppure della ditta nei cui confronti si è proceduto all'affidamento

Nel caso in cui si invitino più operatori a partecipare a una procedura di gara devono infatti essere esplicitati i criteri in base ai quali i concorrenti sono stati selezionati. In ogni caso deve essere sempre indicato perché si sceglie una certa ditta piuttosto che un'altra.

Anche nel caso di affidamenti diretti sotto i 40.000,00 €, le Linee Guida ANAC n. 4 individuano prescrizioni piuttosto stringenti sull'obbligo di motivazione. *"In ottemperanza agli obblighi di motivazione del provvedimento amministrativo sanciti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e al fine di assicurare la massima trasparenza, la stazione appaltante motiva adeguatamente in merito alla scelta dell'affidatario, dando dettagliatamente conto:*

- *del possesso da parte dell'operatore economico selezionato dei requisiti richiesti nella determina a contrarre o nell'atto ad essa equivalente,*
- *della rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico che la stazione appaltante deve soddisfare,*
- *di eventuali caratteristiche migliorative offerte dall'affidatario,*

- *della congruità del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione, nonché del rispetto del principio di rotazione.*

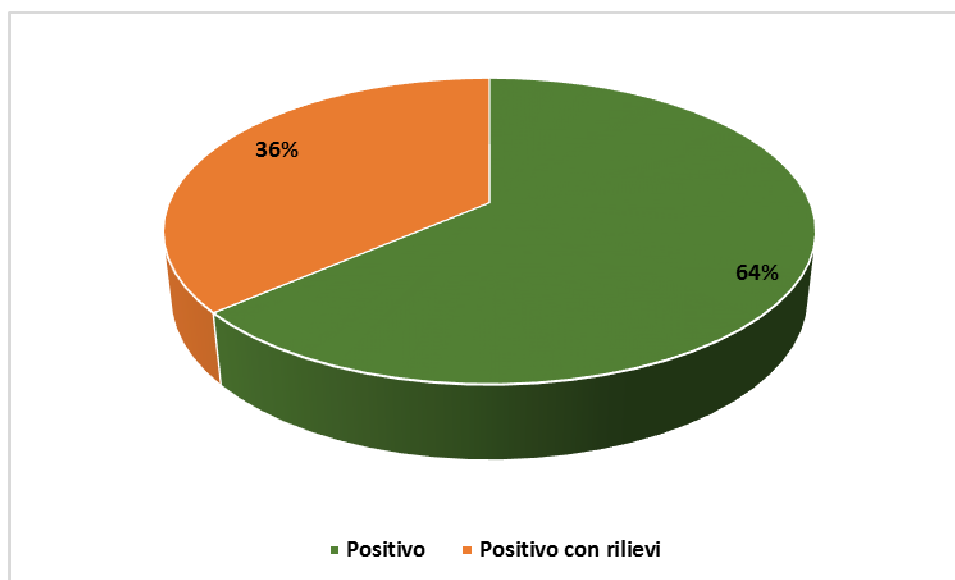
Negli atti analizzati, inoltre, si è riscontrata una certa confusione nell'individuare le norme da applicare, indicate spesso in modo sovrabbondante e caotico (si fa riferimento a più norme vigenti e contestualmente a norme ormai abrogate). Sempre sulla scia delle precedenti normative, per alcuni affidamenti si è proceduto erroneamente ad aggiudicazioni provvisorie seguite da aggiudicazioni definitive. Nel vigente Codice Contratti l'unico provvedimento di aggiudicazione acquista efficacia "dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti in conformità al comma 7 dell'articolo 32".

Spesso non è individuata la forma contrattuale scelta.

MePA

Il controllo sugli atti di acquisto di forniture e servizi effettuati tramite MePA o piattaforma d'acquisto ha avuto esito più che soddisfacente. Non ci sono infatti controlli con esito negativo e il 64% delle verifiche ha avuto esito totalmente positivo.

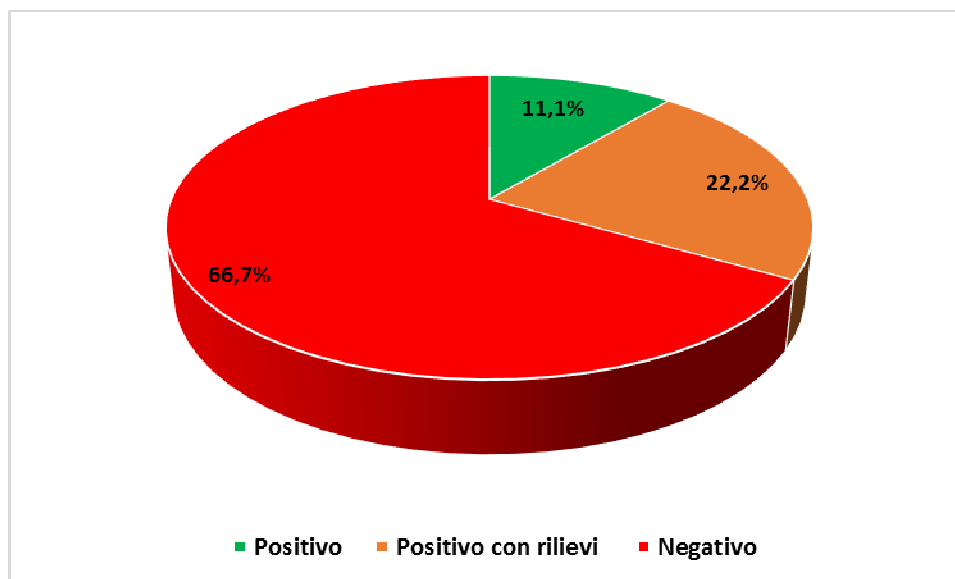
Esito controlli determinazioni di affidamento forniture e servizi tramite MePA anno 2017



- **LAVORI**

Per quanto riguarda i lavori pubblici, nel 2017 è stato riscontrato un andamento non soddisfacente.

Esito controlli determinazioni di affidamento lavori e approvazione varianti in corso d'opera anno 2017



Gli atti sono risultati generalmente curati e corredati di tutti gli allegati necessari. Tuttavia rispetto allo scorso anno risulta un incremento dei controlli con esito negativo, probabilmente a causa delle difficoltà applicative del Codice Contratti e del successivo Decreto correttivo, entrato in vigore nel 2017.

Proprio in seguito all'introduzione delle varie novità normative, a volte l'individuazione delle norme di riferimento risulta confusa o sovrabbondante oppure vengono individuate norme ormai superate.

I rilievi negativi hanno riguardato, in particolare, le seguenti criticità:

- mancata o non sufficiente motivazione della determinazione;
- mancata o non sufficiente motivazione in ordine alla scelta del fornitore, soprattutto nel caso di affidamento diretto (spesso ci si limita a un generico riferimento alla "comprovata esperienza" oppure "all'esperienza nel settore" da parte dell'impresa selezionata). Nel caso della richiesta di più preventivi, spesso manca l'elenco delle ditte contattate.

Si ricorda che le Linee Guida ANAC n.4 per gli affidamenti sotto-soglia ribadiscono un rigoroso obbligo di motivazione, anche nel caso di affidamenti diretti sotto i 40.000,00€. In particolare, nel caso di nuovo affidamento a soggetti che hanno appena terminato la loro prestazione a favore dell'Amministrazione, le Linee Guida stabiliscono che *"il rispetto del principio di rotazione espressamente sancito dall'art. 36, comma 1, d.lgs. 50/2016 fa sì che l'affidamento al contraente uscente abbia carattere eccezionale e richiede un onere motivazionale più stringente. La stazione appaltante motiva tale scelta in considerazione o della riscontrata effettiva assenza di alternative ovvero del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e in ragione della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, anche tenendo conto della qualità della prestazione"*.

In ogni caso, ove possibile, è sempre consigliabile la richiesta di più preventivi (*“l’onere motivazionale relativo all’economicità dell’affidamento e al rispetto dei principi di concorrenza può essere soddisfatto mediante la valutazione comparativa dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici”*).

- errata applicazione delle norme sugli affidamenti sotto-soglia.

Per le varianti:

- l’istruttoria sull’ammissibilità delle variante risulta incompleta;
- la motivazione in merito alla necessità di ricorrere a una variante è insufficiente;
- non è fatto 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).

BANDI DI EROGAZIONE CONTRIBUTI

Il controllo sui provvedimenti per l’approvazione di bandi di concessione contributi ha avuto esito soddisfacente.

Due controlli hanno avuto esito positivo, l’altro positivo con rilievi (le disposizioni applicate sono state indicate in modo non puntuale e nel bando non è stato fatto espressamente riferimento alle modalità di erogazione dei contributi).

PROVVEDIMENTI DI EROGAZIONE DI CONTRIBUTI

I controlli sui provvedimenti di erogazione contributi hanno avuto esito positivo in 2 casi e negativo nell’altro.

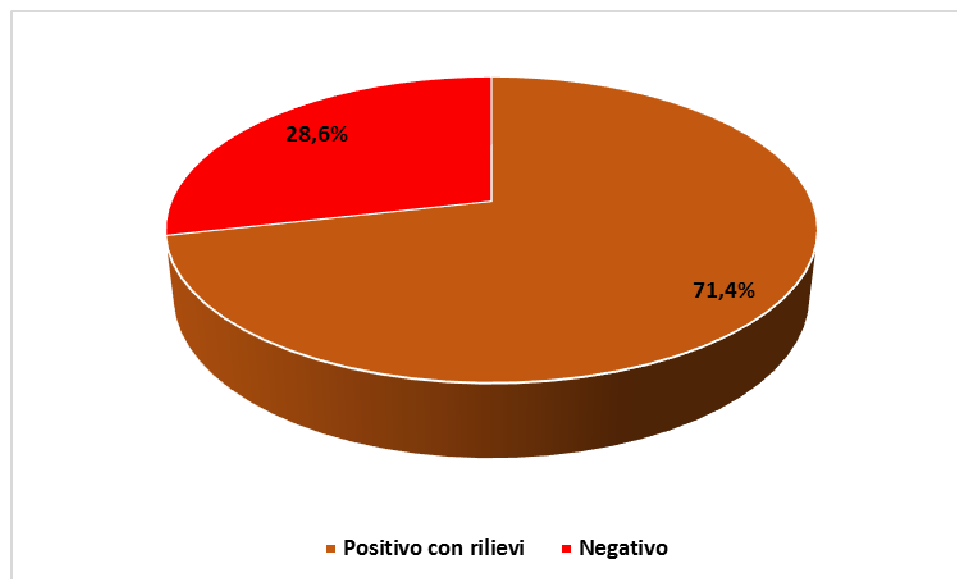
In ogni caso gli atti controllati sono risultati, in linea generale, curati; risulta inoltre correttamente individuata la natura del contributo concesso.

L’esito negativo è stato motivato da un errato inquadramento giuridico dell’istituto applicato.

INCARICHI

Per quanto riguarda gli incarichi, più del 70% dei controlli ha avuto esito positivo con rilievi, l’altro 30% esito negativo.

Esito controlli sulle determinazioni di affidamento di incarichi professionali nel 2017



Gli atti sono risultati generalmente curati, ma è stata nuovamente riscontrata la citazione di norme abrogate oppure superate (la Circolare del Segretario Generale prot. n. 10419 del 2008 e l'articolo 3, comma 18 della Legge 244/2007, abrogato nell'anno 2013).

Gli esiti negativi sono stati determinati soprattutto dalla mancata indicazione dei criteri di scelta del professionista (soprattutto nel caso di affidamento diretto). Occorre ricordare che l'affidamento diretto deve essere sempre adeguatamente motivato, come prevede anche l'articolo 36, comma 2 lett. a) del D.Lgs. 50/2016. Non è sufficiente un generico riferimento "all'alta specializzazione" richiesta dalla prestazione.

Nel caso della richiesta di più preventivi, occorre sia indicare i nominativi dei professionisti contattati sia individuare i criteri con cui sono stati selezionati.

Dalle singole determinazioni, inoltre, non è possibile verificare l'effettivo rispetto del principio di rotazione.

5 I controlli a campione nel periodo 2013-2017

Come anticipato, nel 2013 i controlli sugli atti sono stati effettuati con modalità diverse e non sono quindi direttamente comparabili con i controlli effettuati negli anni successivi.

L'attività di controllo successivo a campione vero e proprio è stata avviata nel 2014. Può essere quindi interessante confrontare i risultati dei controlli nel quadriennio 2014-2017 perché si tratta di un periodo di tempo ampio che consente di delineare un andamento (e individuare tendenze) in modo più pregnante rispetto all'analisi del singolo anno solare.

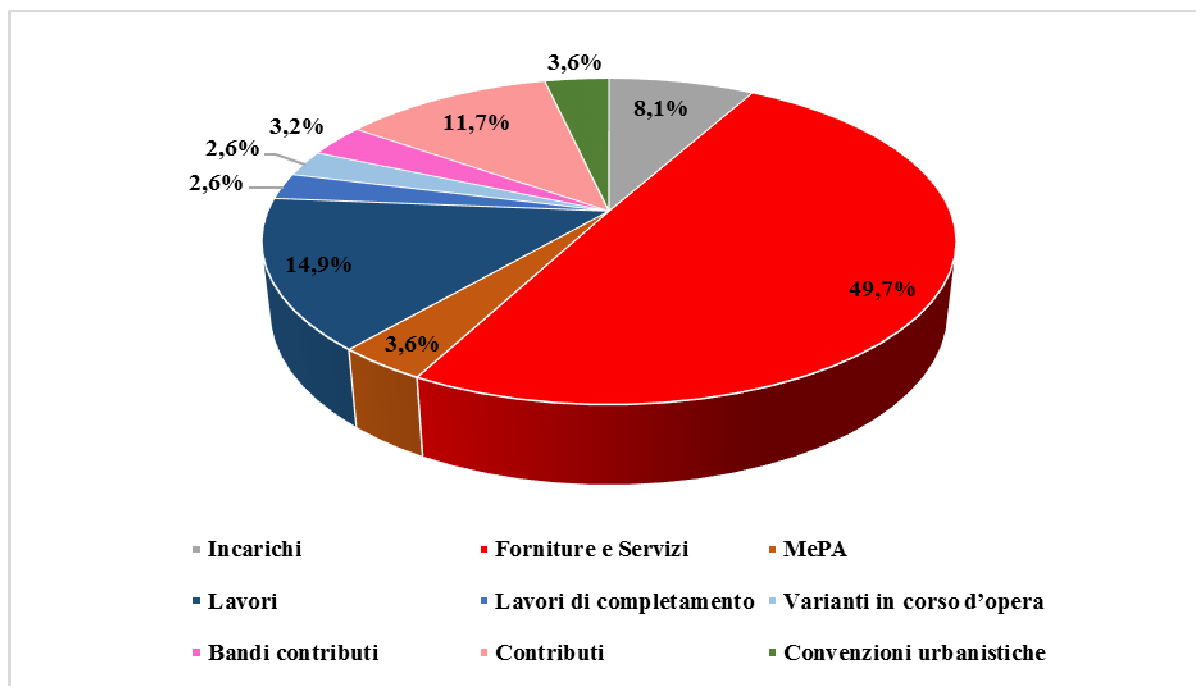
Ovviamente occorre tenere conto che sono intervenute modifiche legislative che hanno modificato i parametri normativi di riferimento, ma in ogni caso può essere utile descrivere l'andamento nel tempo.

Il controllo successivo a campione, nel quadriennio 2014-2017, ha riguardato nel complesso 308 atti, suddivisi come illustrato nella tabella seguente:

INCARICHI	25
FORNITURE E SERVIZI	153
MEPA	11
LAVORI	46
LAVORI DI COMPLETAMENTO	8
VARIANTI IN CORSO D'OPERA	8
BANDI CONTRIBUTI	10
CONTRIBUTI	36
CONVENZIONI URBANISTICHE	11
TOTALE	308

Oltre la metà delle determinazioni analizzate ha avuto ad oggetto l'acquisto di beni o servizi (come noto, si tratta di atti trasversali a tutte le strutture dell'Ente e inoltre la percentuale degli atti da controllare era inizialmente piuttosto elevata), mentre circa il 20% dei controlli ha riguardato atti di affidamento lavori (incluse le varianti). In terza posizione si trovano gli atti di erogazione di contributi (12%).

Tipologia delle determinazioni analizzate nel periodo 2013-2017



L'esito complessivo dei controlli effettuati nel quadriennio, invece, può essere così riassunto:

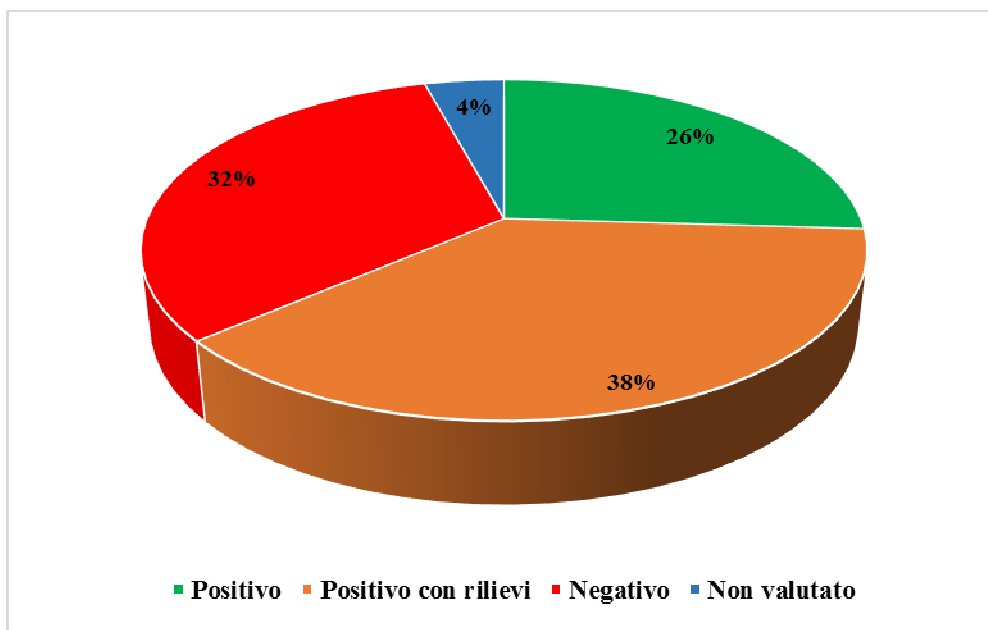
80 esiti positivi

116 esiti positivi con rilievi

99 esiti negativi

13 provvedimenti non valutati.

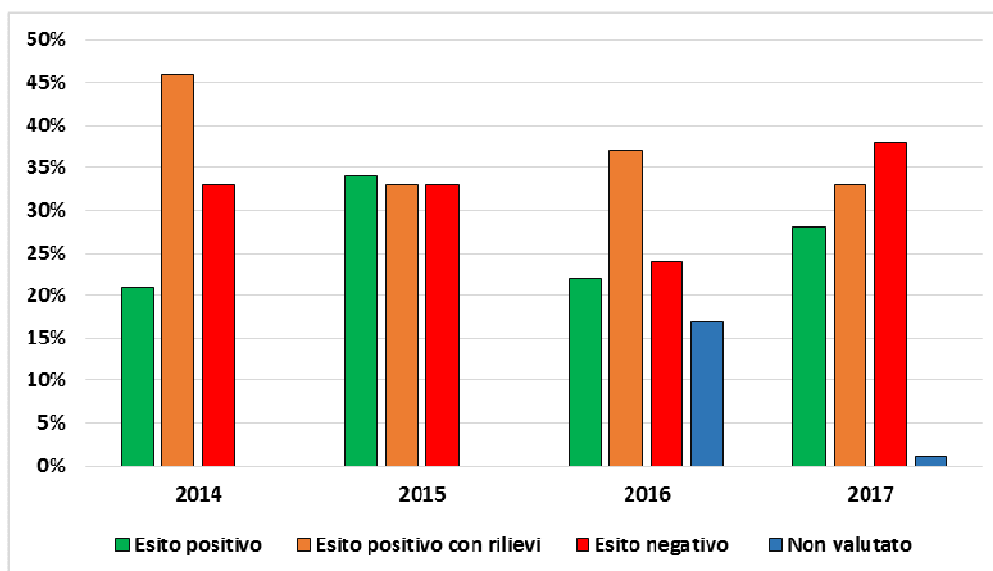
Esito complessivo dei controlli a campione nel periodo 2014-2017



Nel complesso, in oltre il 60% dei casi il controllo ha avuto esito positivo (positivo “puro” e positivo con rilievi”), mentre 1/3 dei controlli ha avuto esito negativo.

Nel tempo si registra un buon andamento dei controlli positivi, anche se si riscontra un picco negativo nel 2017, delle cui possibili motivazioni si dirà in seguito.

Esito dei controlli per anno (2014-2017)



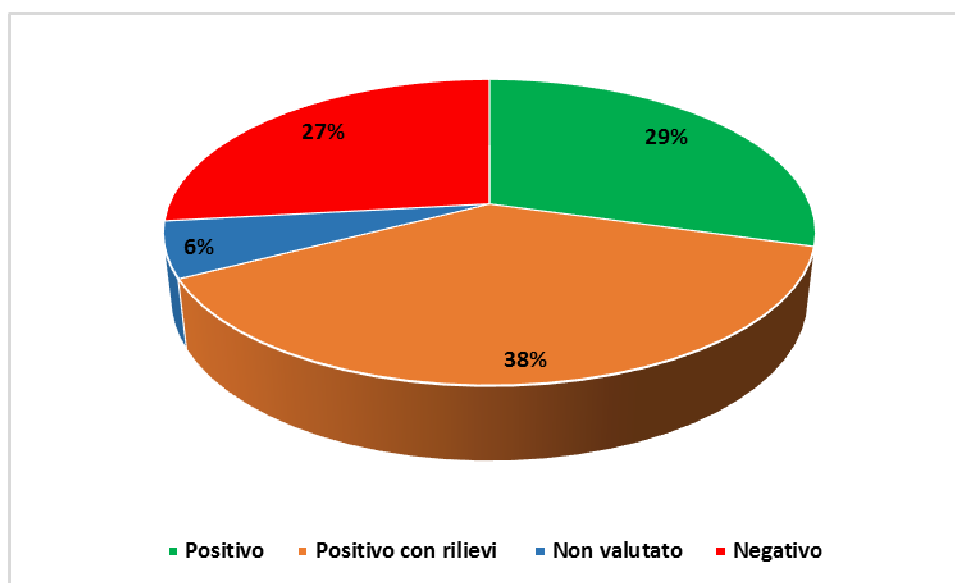
Si seguito gli esiti per singola tipologia.

Forniture e servizi

Nel periodo 2013-2017 sono state analizzate a campione 153 determine.

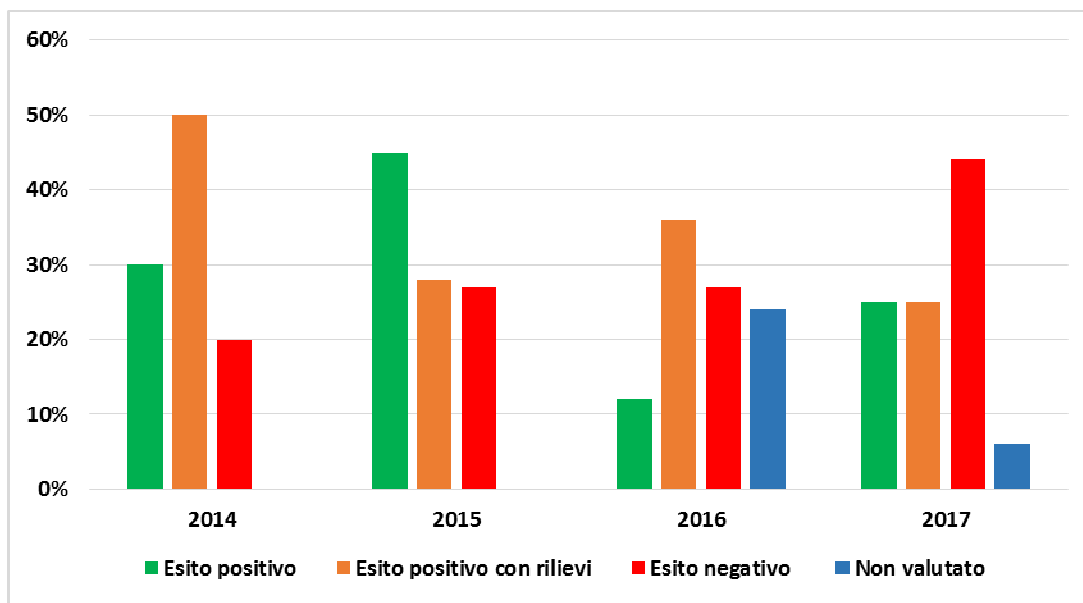
Nel 67% dei casi, i controlli hanno avuto esito positivo e nel 27% esito negativo. Il 6% delle determinazioni estratte non è stato valutato in quanto tali atti sono stati erroneamente inseriti sull'applicativo Iride. La mancata valutazione si è concentrata nel 2016, anno di introduzione del sorteggio informatico.

Forniture e servizi – esito complessivo dei controlli nel periodo 2014-2017



Nel tempo, i controlli hanno avuto un esito andamento altalenante con un picco negativo proprio nel 2017. Considerato che si tratta di uno dei settori maggiormente soggetti alle modifiche normative, probabilmente il picco è dovuto a un periodo di assestamento e di difficoltà operative nell'applicazione delle nuove disposizioni.

Forniture e servizi – Esito dei controlli nel quadriennio 2014-2017 per anno



MePA

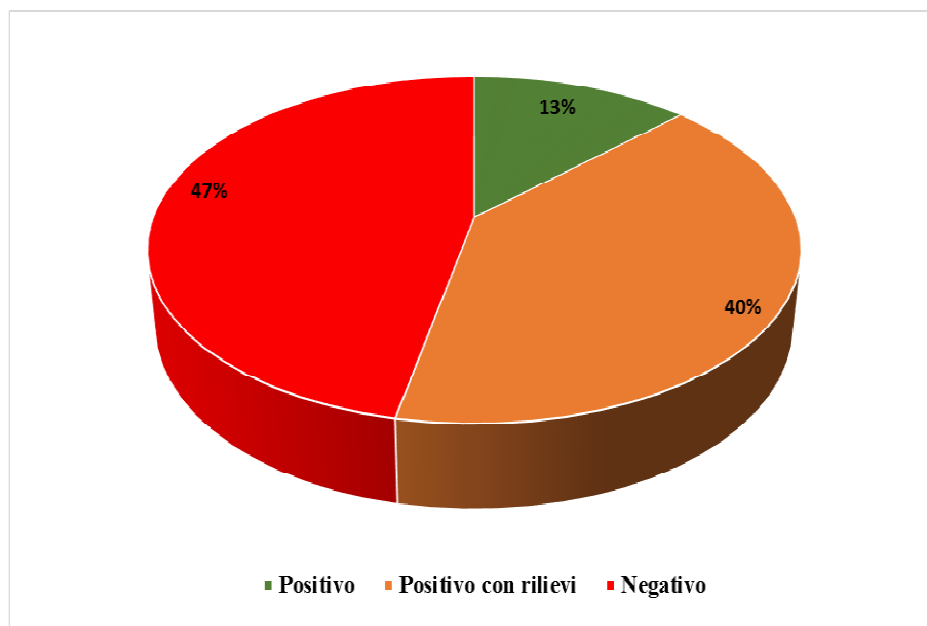
I controlli sugli acquisti di beni e servizi tramite piattaforme telematiche, avviati nell'anno 2017, hanno avuto un esito molto soddisfacente in quanto non si riscontrati esiti negativi.

Lavori

Nel quadriennio 2014-2017 sono state analizzate 62 determinazioni di affidamento lavori, incluse le varianti in corso d'opera.

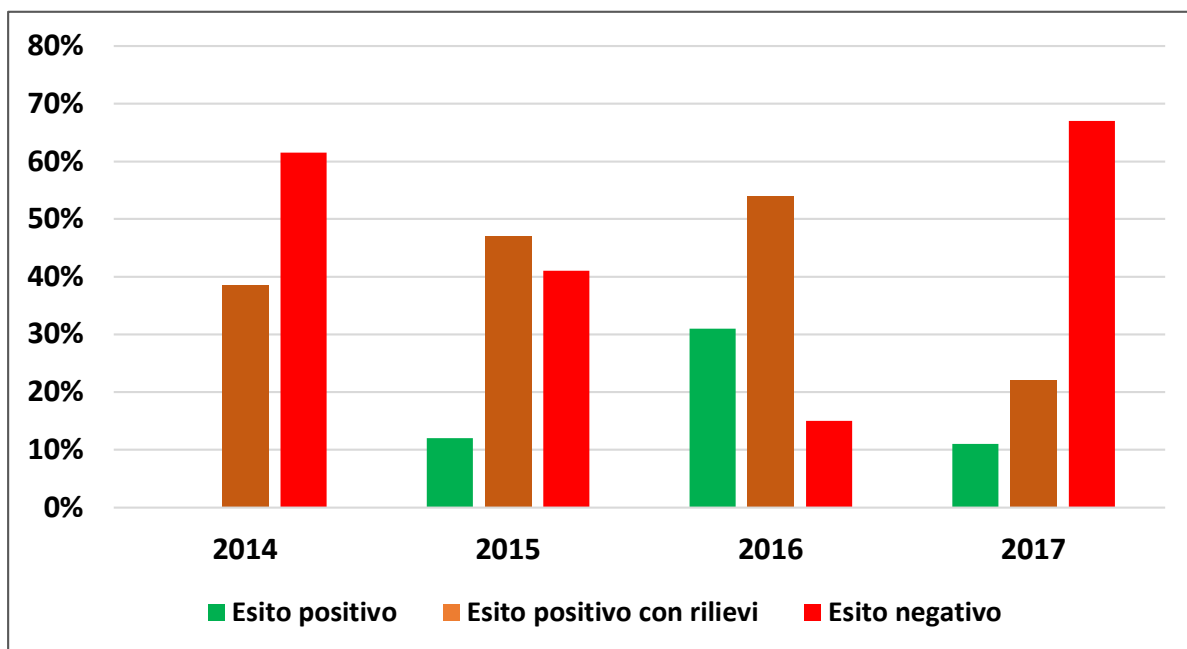
I controlli sulle determinazioni di affidamento lavori hanno avuto esito positivo nella maggioranza dei casi, ma risulta alquanto consistente la quota dei rilievi negativi che ammontano al 46% del totale.

Lavori - esito complessivo dei controlli nel periodo 2014-2017



Anche nel caso dei controlli sui lavori, si registra un andamento altalenante degli esiti nel tempo. I controlli negativi sono andati riducendosi fino al 2016, per poi raggiungere un nuovo picco nel 2017.

Lavori – Esito dei controlli nel quadriennio 2014-2017 per anno



Considerato che il settore è particolarmente soggetto alle modifiche normative in materia di appalti, probabilmente il picco negativo del 2017 è dovuto alle criticità nell'applicazione delle nuove disposizioni. Tra l'altro, soprattutto nella materia dei lavori

pubblici, coesiste un “doppio binario” normativo: il D.Lgs 50/2016 si applica, infatti, alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi siano stati pubblicati *successivamente* alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure e ai contratti per cui, all’entrata in vigore del nuovo Codice, non erano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

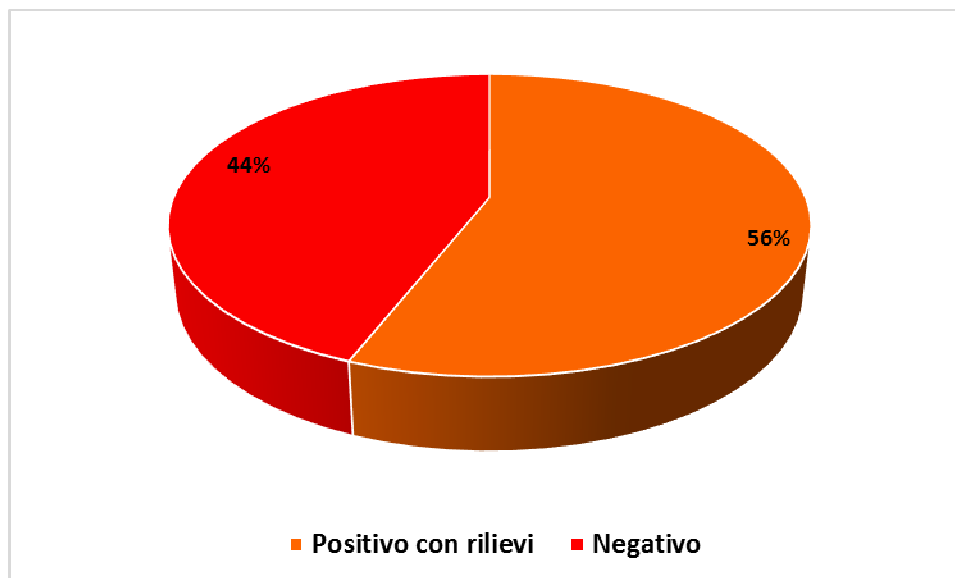
Nel caso di interventi complessi, i cui bandi siano stati pubblicati prima del 20 aprile 2016, si applica quindi il precedente D.Lgs. 163/2006.

Questo doppio regime ha generato ulteriori difficoltà applicative.

Incarichi

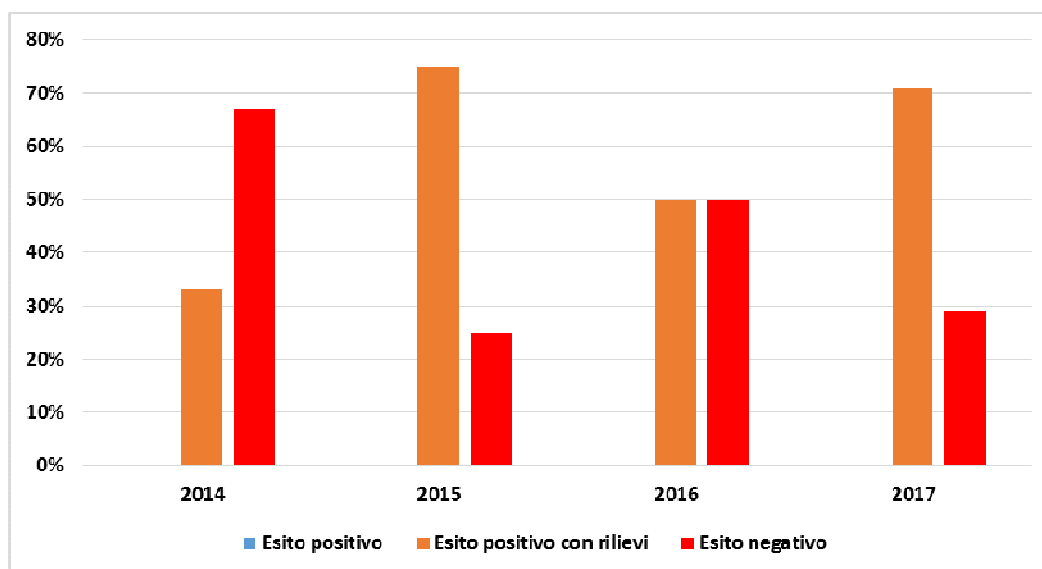
Nel quadriennio 2014-2017 sono stati controllati 25 atti di affidamento incarichi. I risultati, nel complesso, non sono del tutto soddisfacenti perché gli esiti non hanno mai avuto esito solamente positivo. Nel 56% dei casi l’esito è stato positivo con rilievi.

Incarichi - esito complessivo dei controlli nel periodo 2014-2017



In ogni caso, rispetto al picco negativo del 2014, si è registrata una situazione di progressivo miglioramento, con una riduzione degli esiti negativi soprattutto nell’ultimo anno.

Incarichi – Esito dei controlli nel quadriennio 2014-2017 per anno

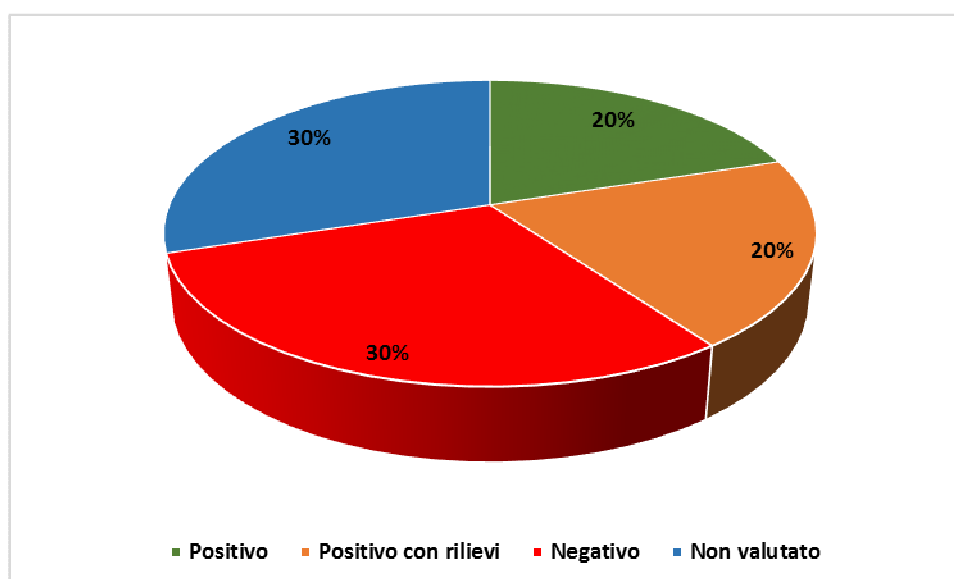


Bandi Contributi

I controlli sulle determinine di approvazione dei bandi di contributi sono stati avviati nel 2015 e hanno interessato, nel complesso, soltanto 10 atti.

I risultati sono particolari perché si tratta di un settore in cui si sono concentrati gli errori di classificazione degli atti su Iride (soprattutto nel 2016). Questo dato, pure non fornendo indicazioni sulla redazione degli atti, è comunque sintomatico di una difficoltà di inquadramento dell'istituto giuridico.

Bandi concessione contributi - esito complessivo dei controlli nel periodo 2014-2017



I controlli hanno avuto esiti alterni con un deciso miglioramento nell'anno 2017 (bandi ben articolati e individuazione di criteri di selezione puntuali).

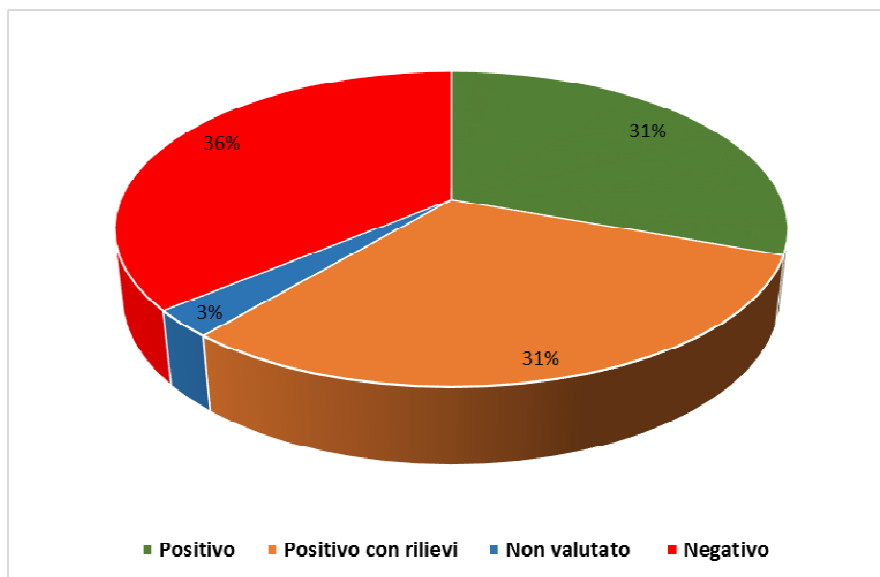
ANNO	ESITI
2015	1 positivo, 2 negativo
2016	3 non valutati 1 negativo
2017	1 positivi e 2 positivo con rilievi

Erogazione contributi

Negli anni si è riscontrato un significativo decremento delle determinazioni di erogazione contributi da sottoporre al controllo (dai 17 atti del 2014 si è passati ai 3 atti del 2017). Questo dato, come già accennato, è molto probabilmente dovuto al fatto che le determinazioni con cui si approva una bozza di convenzione che disciplina i rapporti tra il Comune di Pisa e un soggetto privato (operante soprattutto nei campi dello sport, della cultura e del turismo) sono state ritenute escluse dall'applicazione della disciplina del Regolamento per la concessione di contributi (articolo 1, comma 1 lett. c)).

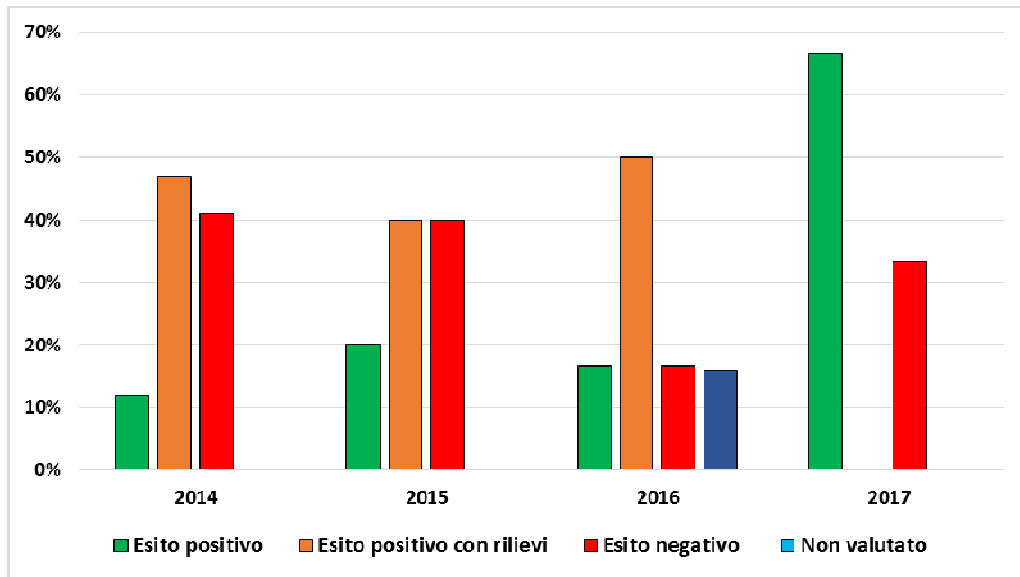
In ogni caso, oltre il 60% dei controlli ha avuto esito positivo, mentre i controlli con esito negativo ammontano al 36%.

Erogazione contributi - esito complessivo dei controlli nel periodo 2014-2017



Gli esiti dei controlli sono andati migliorando nel tempo, (picco negativo nel 2014 e picco positivo nel 2017). Quindi a fronte di un minor numero di atti da verificare, si registra un miglioramento nella redazione degli atti stessi.

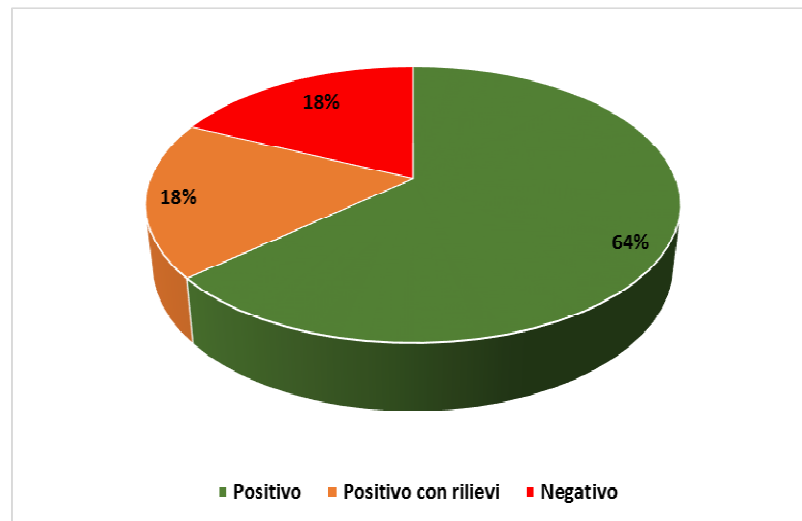
Erogazione contributi – Esito dei controlli nel quadriennio 2014-2017 per anno



Urbanistica

I controlli sui provvedimenti di attuazione delle convenzioni urbanistiche (effettuati fino al 2016) hanno riguardato nel complesso 11 atti e hanno avuto esito positivo nell'82% dei casi.

Urbanistica - esito complessivo dei controlli nel periodo 2014-2017



6 Conclusioni

Anno 2017

L'anno 2017 è stato il primo anno di vera e propria applicazione delle nuove norme in materia di contratti.

Nel 2016, l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 nel secondo quadrimestre, aveva imposto, una modifica dei parametri di legittimità utilizzati per il controllo e reso indispensabile effettuare le valutazioni con un certo grado di flessibilità e, soprattutto, in un'ottica "di prima applicazione" (considerando anche che le novità sono intervenute nel corso dell'anno).

I risultati non sono quindi totalmente comparabili con quelli dell'anno precedente.

Ciò premesso, è comunque possibile trarre le seguenti conclusioni:

Punti di forza:

- deciso miglioramento nella classificazione degli atti su Iride
- maggiore ricorso alle piattaforme elettroniche di acquisto quali MePA o START;
- maggiore centralizzazione delle procedure d'acquisto in presenza di oggetti e attività tra loro correlate e omogenee
- collaborazione concreta con i dirigenti e i responsabili nei procedimenti di controllo (trend positivo in linea con gli anni precedenti).

Criticità:

- difficoltà nell'individuazione delle norme applicabili, anche in ordine al periodo di vigenza;
- difficoltà operative nell'applicazione del Codice Contratti e del successivo Decreto correttivo;
- scarsa motivazione in ordine alla scelta degli operatori da invitare alle procedure di affidamento e dei soggetti aggiudicatari (sia per gli affidamenti di lavori, beni e servizi che gli affidamenti di incarichi).

Si conferma, inoltre, la tendenza a procedere ad affidamenti per importi ridotti e di valore di poco inferiore ai limiti di legge. Tale dato potrebbe sintomo di una programmazione non ottimale.

Quadriennio 2014-2017

Per quanto riguarda gli esiti dei controlli a campione, valutati sul quadriennio 2014-2017 nel suo complesso, si può rilevare quanto segue:

- i controlli in materia di forniture e servizi hanno avuto, nel complesso, un esito abbastanza soddisfacente, nonostante alcune criticità nell'anno 2017. A tale proposito occorre evidenziare una diversificazione degli esiti nel caso delle acquisizioni effettuate in autonomia dall'Ente e di quelle effettuate tramite piattaforma elettronica, risultate più curate e meglio motivate;
- con un trend abbastanza costante, i settori dei lavori pubblici e dell'affidamento di incarichi si sono confermati come i più critici, anche se nel caso dell'affidamento di incarichi si è registrato un lento miglioramento;
- nel caso degli atti di approvazione dei bandi per la concessione di contributi si sono rilevate particolari difficoltà nella classificazione e nell'inserimento degli atti sul protocollo informatico Iride;
- negli anni si è riscontrato un significativo decremento degli atti classificati come determine di erogazione contributi, ma si è rilevato un miglioramento nella qualità degli atti stessi.

7 Il controllo nel 2018

Il sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa è un processo in continua evoluzione, suscettibile di ulteriori e continui perfezionamenti. Le modalità di svolgimento del controllo utilizzate e confermate nel corso di questi anni, si sono dimostrate adeguate ed efficaci per il scopo. Si ritiene pertanto opportuno confermare anche per l'anno 2018 le modalità utilizzate nel 2017.

8 Gli strumenti d'intervento

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 e con il Piano delle Performance.

Il controllo di regolarità amministrativa consente di individuare le criticità più importanti che richiedono la predisposizione di azioni specifiche e puntuali. L'esito attività di controllo, inoltre, costituisce una delle basi informative per l'individuazione dei fabbisogni formativi del personale.

Nel 2017, proprio in seguito agli esiti dei controlli, la Direzione Supporto Giuridico ha effettuato una serie di interventi formativi sui principi generali del diritto amministrativo e del Testo Unico degli Enti Locali, con un "taglio" orientato alla redazione degli atti. Inoltre materiale utile per la redazione degli atti (check list, schemi, ecc.) è stato messo a disposizione dei partecipanti (organizzati in piccoli gruppi, massimo 5/6 persone).

Hanno aderito all'iniziativa di formazione cinque direzioni su nove direzioni contattate. L'attività formativa si è rivelata utile ed efficace in quanto le strutture che vi hanno partecipato, hanno riscontrato il maggior numero degli esiti positivi nei controlli dell'anno 2017.

Per il 2018, invece, si prevedono le seguenti misure:

CRITICITÀ	INTERVENTI
<i>Difficoltà nell'individuazione delle norme applicabili, anche in ordine al periodo di vigenza</i>	Formazione specifica al personale Circolari informative
<i>Difficoltà generale nell'inquadramento e nell'applicazione dei corretti istituti giuridici</i>	Formazione specifica al personale
<i>Difficoltà operative nell'applicazione del Codice Contratti e del successivo Decreto correttivo</i>	Circolari informative Regolamento dei Contratti aggiornato
<i>Scarsa motivazione in ordine alla scelta dei soggetti da invitare alle procedure di affidamento e dei soggetti aggiudicatari; in particolare per quanto riguarda i professionisti esterni.</i>	Circolari operative Formazione di elenchi di operatori

CRITICITÀ	INTERVENTI
<i>Tendenza a procedere a affidamenti per importi di valore di poco inferiore ai limiti di legge e dei Regolamenti comunali.</i>	Programmazione sulla base di risorse con definizione di ordine di priorità Sistema di monitoraggio di lavori, beni e servizi
<i>Programmazione delle attività e degli interventi poco sistematica e organica</i>	Programmazione sulla base di risorse con definizione di ordine di priorità

Questi interventi rappresentano strumenti destinati a migliorare l'efficienza dei processi dell'Ente e conseguentemente possono essere tradotti e declinati come obiettivi di PEG 2018. L'Amministrazione, pertanto, può valutare l'opportunità di individuarli come obiettivi rilevanti e trasversali per il miglioramento della performance dell'intero Ente (ai quali è associata l'erogazione della produttività ai sensi dell'articolo 15, comma 5 del CCNL del 1° aprile 1999), come già avvenuto nel 2016 e nel 2017.

Si ricorda, inoltre, che gli esiti del controllo costituiscono uno dei parametri per la valutazione dirigenziale.