



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

Controlli regolarità amministrativa anno 2013

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 nel Comune di Pisa	6
4	Metodo di lavoro	7
4.1	Metodo controllo "a tappeto"	8
4.1.1	Svolgimento del controllo	10
4.1.2	Limiti del metodo	12
4.2	Metodo controllo "per argomento"	13
4.2.1	Controllo sugli affidamenti dei Lavori Pubblici.....	14
4.3	Controllo per "interventi complessi"	15
4.3.1	Polo culturale SMS	16
4.3.2	Svolgimento del Controllo.....	17
4.3.3	Recupero funzionale ex colonia Viviani.....	17
4.3.4	Progetti PIUSS.....	18
4.4	Il metodo a campione: indagine ragionata	20
5	Risultati.....	32
6	Conclusioni	36
7	Proposte	38
8	I correttivi per il controllo 2014	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 presidono la gestione del procedimento amministrativo); la correttezza (il rispetto delle regole e dei criteri che presidono 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 si inserisce nel sistema integrato dei controlli interni, che si compone:

- del controllo di regolarità amministrativa (articoli 147, comma 1, e 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000);
- del controllo di regolarità contabile, (articoli 147, comma 1, e 147bis del D.Lgs. n. 267/2000);
- del controllo di gestione (articoli 147, comma 2, lettera a), 196, 197, 198 e 198bis del D.Lgs. n. 267/2000);
- del controllo strategico (articoli 147, comma 2, lettera b) e 147ter del D.Lgs. n. 267/2000);
- del controllo degli equilibri finanziari, (articoli 147, comma 2, lettera c) e 147quinquies del D.Lgs. n. 267/2000);
- del controllo sulle società partecipate, (articoli 147, comma 2, lettera d) e 147quater del D.Lgs. n. 267/2000);
- del controllo sulla qualità dei servizi (articoli 147, comma 2, lettera e) del D.Lgs. n. 267/2000);

e supporta il sistema di valutazione della performance di cui all'articolo 4 e seguenti del D.Lgs. n. 150/2009.

L'esigenza di considerare come sistema unitario e omogeneo le varie forme di controllo comunque previste anche in differenti norme di legge, è avvertita da tempo.

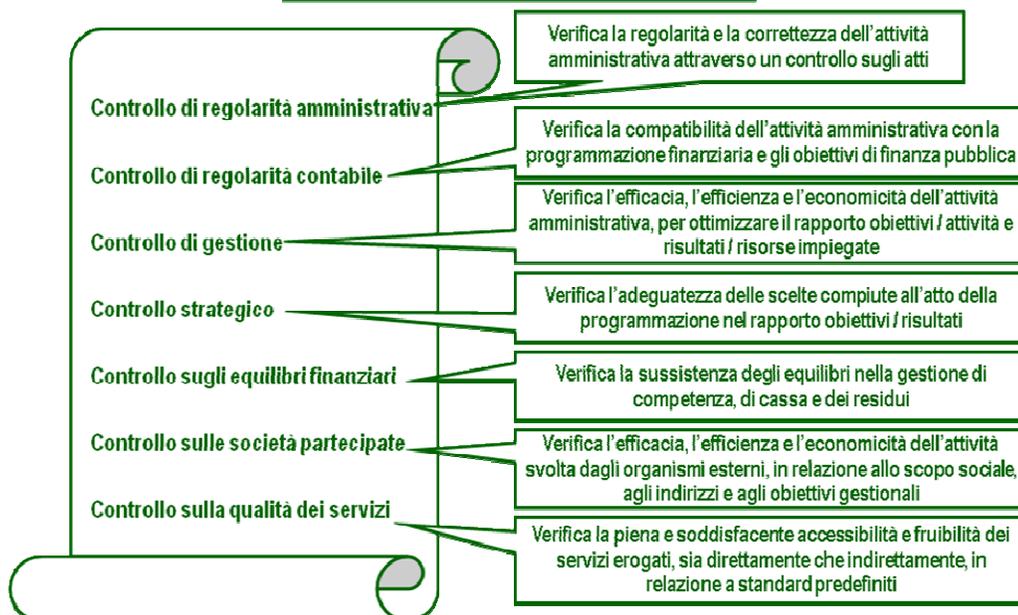
Più recentemente, fenomeni come quello della corruzione riemerso all'attenzione pubblica, ma anche l'esigenza di governare efficacemente la complessità e i repentini mutamenti della società, hanno indotto il legislatore a "ricostruire con uno sforzo di omogeneità non ancora compiutamente efficace" le diverse forme di controllo, potenziandone alcune e accentuando i connotati già esistenti in altre.

Oltre a ciò, il sistema dei controlli va letto, progettato, programmato e applicato secondo i principi e le disposizioni sulla trasparenza, di cui costituisce uno dei pilastri portanti.

La trasparenza, infatti, nella sua naturale accezione, comporta l'obbligo di consentire l'accessibilità totale al sistema pubblico (compreso, quindi, il sistema pubblico allargato); accessibilità che riguarda, non solo dati e informazioni, ma anche i processi produttivi e la loro efficienza ed economicità; i costi di produzione e distribuzione; i processi di formazione delle decisioni e i soggetti in queste coinvolti; il sistema di relazioni interne ed esterne; le modalità con cui l'amministrazione controlla il proprio operato.

Non bisogna, poi, dimenticare che il sistema dei controlli (andando a verificare, in una parola, il buon andamento dell'attività amministrativa) costituisce il supporto naturale della valutazione dell'attività dell'ente nel suo complesso, dei dipendenti deputati allo svolgimento delle varie attività, e dei soggetti che operano per o per conto del Comune.

Il Sistema Integrato dei Controlli Interni



3 Il controllo successivo di regolarità nel Comune di Pisa

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 si è tempestivamente dotata di un Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e per l'organizzazione dei procedimenti di gara, approvato con Del.G.M. n. 189/2012. Nell'articolo 4 sono individuate le determinazioni sottoposte al controllo successivo di regolarità amministrativa ovvero quelle aventi i seguenti oggetti:

- il conferimento di incarichi professionali;
- l'affidamento di lavori e l'acquisizione di forniture e servizi mediante procedura negoziata, ivi compresi gli affidamenti in economia;
- l'approvazione di varianti di lavori in corso d'opera, di perizie suppletive e di lavori di completamento;
- le proroghe dei termini contrattuali;
- i rinnovi dei contratti;
- i provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche;
- i provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere.

Il regolamento comunale prevede anche che siano sottoposte a controllo di regolarità amministrativa le determinazioni dei dirigenti e dei responsabili titolari di posizione organizzativa per le quali il Sindaco o almeno cinque consiglieri comunali facciano espressa e motivata richiesta. Quest'ultima ipotesi nell'anno 2013 non si è verificata.

In attuazione di quanto stabilito dall'articolo 147-bis è inoltre, 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.

Il controllo successivo di regolarità, come prevede il D.lgs 267/2000, è infatti svolto sotto la direzione del Segretario Generale, che può delegare ad altri soggetti, in tutto o in parte, le proprie funzioni in materia e si avvale di una struttura operativa di supporto (l'U.O. Controllo di regolarità amministrativa).

La struttura, formalmente costituita nel mese di giugno 2013, è ancora allo stato embrionale e necessita di sviluppo e rafforzamento, soprattutto alla luce di quanto rilevato nel primo semestre di attività.

Attualmente è composta da due dipendenti, dei quali soltanto una unità è dedicata a tempo pieno all'attività di controllo. Risorse così ridotte, in assenza di una riorganizzazione generale degli uffici e dei servizi dell'Amministrazione, non risultano sufficienti a coprire una mole di lavoro davvero ingente.

4 Metodo di lavoro

Un importante nodo da sciogliere è la disciplina delle modalità e dei criteri con cui vengono scelti gli atti da sottoporre a verifica.

Occorre precisare che le modalità di controllo individuate nel regolamento citato rappresentano una possibile soluzione organizzativa comunque da modificare, affinare, rivedere in seguito alla vera e propria messa in pratica e alle eventuali difficoltà operative riscontrate durante l'attività di verifica. E' un sistema in via di perfezionamento, tutt'altro che granitico, soggetto ad un miglioramento continuo in base agli esiti delle verifiche "sul campo".

L'anno 2013 è quindi stato un anno sperimentale, "di rodaggio" che ha permesso, dati alla mano, di ripensare e revisionare 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.

A tal fine sono state utilizzate (e verificate) varie modalità di analisi degli atti (controllo a tappeto, controllo per argomento, controllo per interventi complessi) in modo da valutare le eventuali difficoltà incontrate, raffrontare i risultati, stabilire l'efficacia e la concreta attuabilità (con le risorse a disposizione) dei singoli metodi.

Sulla base di un'accurata analisi delle determinazioni adottate nell'anno 2013 è stato poi progettato un nuovo metodo per effettuare l'indagine a campione.

4.1 Metodo controllo "a tappeto"

Inizialmente i controlli sono stati svolti "a tappeto" sulle determinazioni individuate dall'articolo 4 del regolamento, giorno per giorno, man mano che venivano adottate. E' stato preso a riferimento il periodo 27/05/2013 – 05/07/2013; periodo particolarmente rilevante perché collegato alla chiusura del primo semestre di gestione e alle manifestazioni del Giugno Pisano.

Il controllo è stato effettuato attraverso la compilazione di una scheda riepilogativa standard, riadattata a seconda della tipologia di determinazione 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.

I responsabili sono rimasti totalmente liberi di rispondere e accogliere le osservazioni nel rispetto del principio di esclusività dell'autonomia dirigenziale.

Scheda controllo n. ____ / 201__		
CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA		
ESITO		
Determinazione n. ____ del ____		
Direzione: DN - ____ Dirigente: _____		
Adottata da: <input type="checkbox"/> dirigente		
<input type="checkbox"/> titolare di posizione organizzativa _____		
Oggetto della determinazione: _____		
Tipologia di determinazione		
<input type="checkbox"/> conferimento di incarico professionale		
<input type="checkbox"/> affidamento di lavori mediante procedura negoziata		
<input type="checkbox"/> acquisizione di forniture e servizi mediante procedura negoziata		
<input type="checkbox"/> affidamento in economia		
<input type="checkbox"/> approvazione di varianti di lavori, di perizie suppletive e di lavori di completamento		
<input type="checkbox"/> proroga di termini contrattuali		
<input type="checkbox"/> rinnovo contrattuale		
<input type="checkbox"/> attuazione convenzione urbanistica n. ____ del ____		
<input type="checkbox"/> concessione di contributi e benefici economici		
<input type="checkbox"/> _____ (campione estratto)		
<input type="checkbox"/> _____ (controllo a richiesta – art. 4, comma 4, regolamento)		
Norme applicate		
<input type="checkbox"/> statali <input type="checkbox"/> regionali <input type="checkbox"/> comunali		
Competenza		
si tratta di provvedimento di competenza dirigenziale?	si	no
Presupposti		
le disposizioni applicate sono indicate correttamente e adeguatamente?	si	no
i presupposti di fatto sono descritti correttamente e adeguatamente?	si	no
sussistono le condizioni e i presupposti di fatto e di diritto previsti dalle disposizioni applicate?	si	no
Procedimento e Atti istruttori		
E' stato consultato il sito internet MePA/Consip?	si	no
Procedimento e Atti istruttori		
l'atto è stato adottato entro il termine procedimentale stabilito?*	si	no
è dato atto dell'acquisizione di pareri obbligatori e del loro esito?*	si	no
è dato atto del motivo per cui sono stati richiesti pareri facoltativi e del loro esito?*	si	no
è dato atto dell'acquisizione di valutazioni tecniche e del loro esito?*	si	no
* ove previsto		
Interessi e Partecipazione		
sono stati acquisiti tutti gli interessi rilevanti?	si	no
sono state attivate le forme di partecipazione e contraddittorio previste dalle norme?*	si	no
gli interessi rilevanti sono stati tutti adeguatamente e correttamente valutati?	si	no
sono indicate le ragioni di accoglimento / rigetto delle osservazioni degli altri soggetti coinvolti?*	si	no
* ove previsto		

Motivazione		
la motivazione risulta adeguata per il proprio scopo?	si	no
la motivazione è coerente nelle sue varie parti?	si	no
la motivazione dimostra che la soluzione adottata risulta la migliore nel caso concreto?	si	no
la motivazione dimostra che gli interessi contrapposti sono stati compressi al minimo indispensabile per perseguire l'interesse pubblico?	si	no
Dispositivo		
il dispositivo manifesta chiaramente la volontà dell'Amministrazione?	si	no
il dispositivo individua chiaramente il destinatario?	si	no
il dispositivo è coerente con i presupposti di fatto e di diritto?	si	no
il dispositivo è coerente con la motivazione?	si	no
Forma		
nell'atto è indicata la forma contrattuale scelta?	si	no
Linguaggio		
l'atto è elaborato utilizzando un linguaggio comprensibile e accessibile per i destinatari?	si	no
<p>ESITO del CONTROLLO:</p> <p><input type="checkbox"/> positivo senza rilievi</p> <p><input type="checkbox"/> positivo con rilievi</p> <p><input type="checkbox"/> negativo con rilievi</p>		
<p>Rilievi e osservazioni</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>		

4.1.1 Svolgimento del controllo

L'attività di controllo a tappeto si è rivelata di non facile attuazione per vari ordini di motivi.

Una prima difficoltà, di carattere pratico, riguarda la selezione degli atti da sottoporre al controllo: non tutte le determinazioni vengono inviate per conoscenza all'UO controllo di regolarità amministrativa, come previsto dal regolamento; quindi, per avere un quadro completo, è necessario procedere ad una estrapolazione attraverso il programma di gestione informatica documentale (Iride). E' possibile creare dei report sintetici che elencano tutte le determinazioni adottate in un determinato periodo e che riportano estremi, oggetto e destinatario interno degli atti.

L'oggetto della determinazione è fondamentale per individuare gli atti da controllare, ma spesso non permette di individuare chiaramente il loro contenuto: soltanto una lettura integrale del testo consente di stabilire se il provvedimento è d'interesse o meno. Ad esempio, un provvedimento che approva il progetto esecutivo di un'opera pubblica (atto escluso dal controllo) può contenere al suo interno il conferimento di un incarico esterno, che invece deve essere oggetto di analisi. E' quindi necessario esaminare singolarmente tutti gli atti "dubbi" o dal contenuto incerto con notevole aggravio di lavoro e allungamento dei tempi di verifica.

Il secondo motivo è di natura tecnica: non è banale seguire "in tempo reale", giorno per giorno, il flusso degli atti che vengono approvati. La data del provvedimento corrisponde alla data di inserimento sul programma informatico Iride da parte della struttura interessata, ma nel caso di impegno di spesa l'esecutività è conseguita al momento dell'apposizione del visto di regolarità contabile da parte del ragioniere capo. Il provvedimento è visibile soltanto agli uffici che partecipano all'iter di formazione finché lo stesso non viene mandato in pubblicazione, ma l'invio può avvenire anche dopo qualche settimana. L'U.O. controllo di regolarità amministrativa, effettuando un controllo successivo di regolarità, ovviamente non interviene nell'iter di formazione dell'atto, ma posteriormente.

La situazione è illustrata dal prospetto seguente

N. Determinazione	Data	Esecutività	Pubblicazione
456	30/05/2013	30/05/2013	31/05/2013
610	04/06/2013	11/06/2013	13/06/2013
611	04/06/2013	11/06/2013	13/06/2013
582	27/05/2013	06/06/2013	07/06/2013
641	10/06/2013	12/06/2013	18/06/2013
640	10/06/2013	12/06/2013	18/06/2013
642	10/06/2013	12/06/2013	14/06/2013
597	29/05/2013	06/06/2013	07/06/2013
599	30/05/2013	11/06/2013	12/06/2013
589	28/05/2013	19/06/2013	24/06/2013
592	29/05/2013	11/06/2013	20/06/2013
655	12/06/2013	19/06/2013	24/06/2013
619	05/06/2013	12/06/2013	18/06/2013
593	29/05/2013	11/06/2013	10/07/2013
591	29/05/2013	11/06/2013	10/07/2013
580	27/05/2013	05/07/2013	11/07/2013
581	27/05/2013	05/07/2013	11/07/2013
584	27/05/2013	12/06/2013	10/07/2013
585	27/05/2013	13/06/2013	10/07/2013
586	27/05/2013	12/06/2013	10/07/2013

N. Determinazione	Data	Esecutività	Pubblicazione
499	06/06/2013	06/06/2013	07/06/2013
595	29/05/2013	12/06/2013	14/06/2013
618	05/06/2013	12/06/2013	13/06/2013
583	27/05/2013	13/06/2013	20/06/2013
649	11/06/2013	13/06/2013	18/06/2013
654	41436	13/06/2013	18/06/2013
669	13/06/2013	19/06/2013	24/06/2013
675	14/06/2013	28/06/2013	10/07/2013
676	14/06/2013	28/06/2013	10/07/2013
668	13/06/2013	19/06/2013	20/06/2013
683	19/06/2013	28/06/2013	02/07/2013
691	20/06/2013	05/07/2013	11/07/2013
704	24/06/2013	05/07/2013	11/07/2013
693	20/06/2013	21/06/2013	28/06/2013
519	13/06/2013	13/06/2013	13/06/2013
687	19/06/2013	26/06/2013	10/07/2013
686	19/06/2013	21/06/2013	25/06/2013
688	19/06/2013	21/06/2013	25/06/2013
601	30/05/2013	26/06/2013	01/07/2013
694	20/06/2013	21/06/2013	28/06/2013
702	24/06/2013	05/07/2013	05/07/2013
736	27/06/2013	05/07/2013	09/07/2013
786	05/07/2013	17/07/2013	26/07/2013
718	26/06/2013	10/07/2013	12/07/2013
771	02/07/2013	02/09/2013	04/09/2013
698	21/06/2013	28/06/2013	08/07/2013
709	25/06/2013	28/06/2013	08/07/2013
711	25/06/2013	05/07/2013	08/07/2013
728	27/06/2013	05/07/2013	08/07/2013
732	27/06/2013	28/06/2013	08/07/2013
731	27/06/2013	28/06/2013	08/07/2013
730	27/06/2013	28/06/2013	08/07/2013
787	05/07/2013	17/07/2013	26/07/2013
717	26/06/2013	05/07/2013	08/07/2013
639	10/06/2013	19/06/2013	20/06/2013
742	28/06/2013	05/07/2013	11/07/2013
749	28/06/2013	05/07/2013	11/07/2013
741	28/06/2013	04/07/2013	11/07/2013
774	02/07/2013	04/07/2013	05/07/2013
775	02/07/2013	10/07/2013	11/07/2013
748	28/06/2013	11/07/2013	15/07/2013

Una determinazione inserita il 27 maggio può essere visibile (e quindi controllabile) il successivo 6 giugno, così come il 10 di luglio. Per riuscire ad esaminare tutti gli atti adottati in un determinato giorno bisogna quindi aspettare circa 45 giorni. Risulta quindi estremamente difficoltoso un

controllo giornaliero o settimanale, mentre appare più razionale e organico un controllo a “consuntivo” dell’intero periodo.

A tutto questo bisogna aggiungere il fatto che i controlli hanno rilevato una produzione di atti molto copiosa e spesso relativa a questioni minute e di scarsa rilevanza generale. Numerosi sono gli impegni di spesa d’importo minimo: basti pensare che il 55% delle determinazioni (con previsione di spesa) analizzate prevede un impegno uguale o inferiore a 5.000 € e solo il 5% dispone un impegno superiore a 500.000,00 €.

Questi inconvenienti pratici che rendono gravoso lo svolgimento dei controlli sono però al tempo stesso le spie di disfunzioni di carattere più generale. All’origine delle difficoltà operative rilevate ci sono infatti cattive abitudini, piccole negligenze, disattenzioni che contribuiscono al malfunzionamento della macchina amministrativa comunale. E’ interessante quindi valutare i problemi riscontrati sotto il duplice aspetto di ostacoli pratici da rimuovere e di inefficienze da superare.

4.1.2 Limiti del metodo

I controlli a tappeto permettono di delineare un quadro piuttosto preciso sulle modalità di redazione degli atti amministrativi nell’Ente e consentono una verifica accurata dei loro contenuti.

Alle volte però l’analisi del singolo atto, magari di per sé regolare e corretto, non ha particolare significato se non viene collegata al controllo di altri atti aventi contenuto analogo. L’atto può essere la naturale prosecuzione di attività avviate precedentemente. Può quindi essere necessario individuare degli “argomenti d’interesse”, dei settori d’intervento, anche trasversali a più Direzioni, su cui effettuare un controllo coordinato, mettendo in sequenza i provvedimenti.

Vi sono poi, ipotesi di atti rientranti nelle casistiche dell’articolo 4 del regolamento (proroghe contrattuali, affidamento di servizi ecc..) sui quali il controllo non risulta particolarmente incisivo.

Nel caso degli acquisti di forniture di beni e servizi, deve essere obbligatoriamente consultato il sito internet per verificare se il prodotto o servizio desiderato è disponibile tramite MePA. In tali ipotesi il procedimento di acquisto è “blindato” perché avviene in rete con le modalità standard previste dal mercato digitale delle P.A. e il controllo sulle determinazioni assume un carattere strettamente formale (soprattutto sul linguaggio utilizzato e sulle normative citate) ed è poco significativo. Le acquisizioni di forniture e servizi che avvengono mediante procedura negoziata su centrale d’acquisto possono quindi essere ragionevolmente escluse dal controllo. Molto spesso però nell’oggetto delle determinazioni non è riportato il riferimento a MePA o ad altre centrali d’acquisto e quindi, in ogni caso, è necessario procedere alla lettura del testo.

Ci sono poi settori d’intervento, i cosiddetti *servizi a rete d’area vasta* (come i rifiuti e il trasporto pubblico locale) nei quali il Comune si trova a dare attuazione a specifiche normative nazionali e regionali e a disporre proroghe tecniche dei servizi ai gestori attuali nelle more di procedure di gara che deve espletare un altro soggetto pubblico. Anche in questo caso la discrezionalità dell’Ente è estremamente ridotta e il controllo sugli atti assume un carattere poco più che formale.

Tuttavia il metodo del controllo a tappeto è probabilmente il più efficace proprio perché tanto serrato e minuzioso, ma per svolgere con continuità un controllo così intensivo occorre avere a disposizione una struttura più articolata. Ciò comporta però distogliere personale dallo svolgimento di altre incombenze e redistribuire i carichi di lavoro tra gli altri dipendenti. Una valutazione del rapporto tra costi (in termini di risorse utilizzate) /benefici (in termini di rapidi miglioramenti dell’attività amministrativa) ha portato per il momento ad abbandonare tale metodo di controllo.

4.2 Metodo controllo “per argomento”

Come anticipato, il controllo a tappeto ha fornito lo spunto per analizzare più approfonditamente alcune tematiche d'interesse per l'Amministrazione. Numerose determinazioni dispongono la prosecuzione di attività già avviate oppure fanno riferimento ad atti pregressi oppure presentano un oggetto pressoché identico. E' stato quindi effettuato il controllo successivo per “argomento”, ovvero su atti aventi contenuto o oggetto analogo, analizzati in successione, in modo verificare l'andamento complessivo nel corso dell'anno.

In particolare sono stati individuati atti aventi i seguenti oggetti:

- 1) acquisti di beni connotati dal carattere della periodicità (acquisti che si ripetono, ad esempio, on frequenza semestrale);
- 2) conferimenti di incarichi a professionisti esterni;
- 3) concessione di contributi ordinari ed erogazione contributi straordinari.

Ad esempio è emerso che nell'anno 2013 sono state adottate 8 determinazioni per l'acquisto di quotidiani e settimanali da parte di differenti Direzioni (per un importo totale di € 16.689,20) ed è stato possibile ricostruire un prospetto riassuntivo di questo tipo di fornitura, trasversale alle strutture interessate.

ESTREMI ATTO	DESTINAZIONE	PERIODO	IMPORTO
n. 62 del 14/01/2013	Biblioteca Comunale	Gennaio 2013	€ 513,10
n. 172 del 31/01/2013	Biblioteca Comunale	Febbraio 2013	€ 513,10
n. 472 del 29/04/2013	Emeroteca Palazzo Pretorio	Maggio Dicembre 2013	€1.293,00
n. 86 del 16/01/2013	Consiglio Comunale	1° semestre 2013	€ 750,00
n. 734 del 27/06/2013	Consiglio Comunale	2° semestre 2013	€ 750,00
n. 44 del 10/01/2013	Ufficio Stampa e Segreteria Sindaco	1° semestre 2013	€4.000,00
n.740 del 28/06/2013	Ufficio Stampa e Segreteria Sindaco	2° semestre 2013	€4.000,00
n. 219 del 20/02/2013	Biblioteca Comunale SMS	Marzo – Dicembre 2013	€4.870,00

Facendo una considerazione più generale, si può osservare che la lettura “sintetica” di una pluralità atti di contenuto omogeneo consente di evidenziare situazioni di parcellizzazione degli acquisti che richiedono una riorganizzazione sistematica, in un'ottica di razionalizzazione e riduzione della spesa. La suddivisione casuale degli acquisti su più uffici può costituire una violazione del parametro legale di economicità (articolo 1, 1° comma della legge 241/1990), criterio che, tra l'altro, sta orientando la giurisprudenza della Corte dei Conti. Servizi

L'esame delle determinazioni aventi ad oggetto il conferimento di incarichi professionali ha interessato 25 atti, riguardanti nella totalità dei casi, affidamenti di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria in applicazione degli articoli 90 e seguenti del D.Lgs. 163/2006. A questi atti sono da aggiungere altri 4 che non risultano dall'oggetto, ma dalla lettura integrale del testo.

Un altro argomento su cui si è soffermata l'attenzione riguarda la concessione ed erogazione di contributi (somme di denaro o altri benefici economici) a soggetti esterni per lo svolgimento di attività di interesse generale (sociale, ambientale, turismo, cultura, protezione civile ecc..) sul territorio comunale. La concessione di contributi è disciplinata da apposito regolamento, approvato con Deliberazione C.C. n. 46 del 11/10/2012. L'Amministrazione deve garantire il razionale impiego delle risorse pubbliche, nonché il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa e dei principi generali di imparzialità e parità di trattamento. I contributi possono

essere ordinari, se erogati a sostegno dell'attività ordinaria del richiedente oppure straordinari, se erogati a sostegno di particolari eventi e iniziative a carattere straordinario e non ricorrente, giudicate dall'amministrazione di particolare rilievo. Nel caso dei contributi ordinari deve essere pubblicato un apposito bando contenente i requisiti di partecipazione e i criteri di valutazione delle domande. I contributi straordinari sono invece concessi dalla Giunta comunale con propria deliberazione ed erogati con provvedimento del responsabile della struttura competente.

Sono state analizzate varie determinazioni aventi ad oggetto la concessione di contributi ordinari e tutte le determinazioni aventi ad oggetto l'erogazione di contributi straordinari (19 provvedimenti, per un totale di circa 200.000,00 €).

Questo tipo di controllo deve però essere razionalizzato sulla base di necessità, esigenze o priorità individuate dall'Amministrazione.

4.2.1 Controllo sugli affidamenti dei Lavori Pubblici

Un tematica specifica è quella che riguarda i lavori pubblici. Nell'anno 2013 con provvedimento del Segretario Generale n. 699 del 01/08/2013 è stata approvata la relazione *"Affidamenti di lavori pubblici nel biennio 2011- 2012"*. Il controllo successivo non ha verificato tanto la legittimità degli atti di affidamento lavori nel biennio 2011 – 2012, ma è andato oltre l'elemento "formale" di rispetto delle regole, per individuare degli indici "comportamentali".

E' stato seguito il seguente metodo di analisi: sono state individuate le strutture dell'Amministrazione che si occupano di lavori pubblici, è stato verificato il numero complessivo di determinazioni adottate da dirigenti o da posizioni organizzative nel periodo in oggetto. Sono state selezionate le determinazioni attinenti ai lavori pubblici e infine sono stati individuati gli affidamenti di contratti di lavori pubblici ad un operatore economico.

Gli elementi presi in considerazione (una sorta di "filtri") hanno consentito di estrapolare dagli atti alcuni dati: chi fa il lavoro (soggetti aggiudicatari degli appalti di lavori, chi sono e da dove vengono), cosa fa (le tipologie di lavori richiesti all'impresa), quando lo fa (data dell'atto di affidamento), dove lo fa (immobili oggetto dell'opera), perché lo fa (modalità con cui l'amministrazione seleziona le imprese). A questo è stato aggiunto il quanto, ovvero il corrispettivo economico spettante al contraente per l'esecuzione dei lavori, (importo a favore dell'impresa, i.v.a. compresa, ed importo complessivo dell'intervento).

Di seguito l'intestazione della griglia di analisi:

TIPOLOGIA LAVORI	OGGETTO INTERVENTO	MACRO CATEGORIE	IMPRESA	SEDE LEGALE IMPRESA	PROV.	TIPOLOGIA AFFIDAMENTO	ESTREMI DETERMINA	IMPORTO	IMPORTO TOTALE
------------------	--------------------	-----------------	---------	---------------------	-------	-----------------------	-------------------	---------	----------------

Una volta raccolti i dati, per evidenziare le "disfunzioni", è stato elaborato un set di indicatori sperimentali, facendo riferimento ai principi cardine in materia di contrattualistica pubblica, e cioè trasparenza, rotazione, non discriminazione e parità di trattamento tra operatori economici.

Sono quindi stati individuati dei macro-indicatori per valutare il rispetto dei principi sopra citati e, per ciascun macro-indicatore, sono stati elaborati degli indicatori numerici di performance. L'arco temporale di riferimento prescelto è di 12 mesi, coincidente con l'anno solare.

Per ciascun anno è stato poi suddiviso l'importo complessivamente impegnato per le tipologie di lavori oggetto di affidamento al fine di individuare le priorità dell'Amministrazione in materia di lavori pubblici.

In particolare per verificare il grado di trasparenza, è stato misurato il rapporto tra procedure negoziate, dove il livello di pubblicità ed il confronto competitivo è limitato ai concorrenti scelti

discrezionalmente dall'Amministrazione, e procedure aperte dove l'adeguato livello di pubblicità assicura un effettivo confronto competitivo da parte di tutti i potenziali concorrenti.

Per verificare il grado di rotazione le imprese aggiudicatrici sono state suddivise in base alle tipologie dei lavori, e sono stati "misurati" gli affidamenti alle imprese, sia in termini numerici che di importo.

L'osservanza dell'obbligo di non discriminazione e di parità di trattamento è stato verificato con un indicatore: l'indice di regionalizzazione, cioè quante imprese affidatarie hanno la sede nella regione Toscana, ed in particolare nella Provincia di Pisa.

La relazione ha evidenziato varie disfunzioni, ma anche individuato delle soluzioni, normative organizzative, di carattere preventivo, proposte con la finalità di migliorare la qualità dell'attività amministrativa del Comune di Pisa in relazione ai procedimenti di affidamento dei lavori pubblici.

Il provvedimento n. 699/2013 ha fornito indicazioni operative ai responsabili in materia di lavori pubblici: entro il 31 gennaio 2014 devono porre in essere le azioni previste come "rimedi" nella relazione, fornendo report trimestrali sullo stato di attuazione. Non solo; per evitare la parcellizzazione degli affidamenti, la programmazione 2014-2016 degli interventi manutentivi doveva tenere conto di quanto scaturiva dai risultati dell'attività di verifica sullo stato manutentivo del patrimonio dell'Ente svolta nell'ambito dei contratti di global service o di facility management, con individuazione di fabbisogni e priorità di intervento. Per quanto concerne gli interventi complessi è stata richiesta l'approvazione - già dall'anno 2014 - di progetti preliminari complessivi, nonché la progettazione e realizzazione per lotti funzionali necessari alla corretta programmazione delle risorse economiche.

Questo tipo di controllo deve entrare a regime e proseguire anche per gli anni a venire per creare una vera e propria serie storica di dati e consentire un confronto dei fenomeni nel tempo. Attualmente è in corso il controllo sulle determinazioni di affidamento lavori nell'anno 2013, non ancora ultimato a causa delle ridotte risorse di personale disponibili. I risultati aggiornati saranno oggetto di una specifica relazione.

4.3 Controllo per "interventi complessi"

Nel 2013 sono state adottate determinazioni che si riferiscono a progetti complessi che hanno avuto avvio negli anni precedenti. Si tratta di progetti relativi a grandi opere pubbliche, a interventi di rinnovamento urbano, recupero e valorizzazione del patrimonio artistico- culturale cittadino che per importo, articolazione, risorse impiegate e finanziamenti ricevuti risultano di particolare complessità.

Per effettuare un controllo successivo significativo non è quindi sufficiente analizzare il singolo provvedimento, ma occorre inserire lo stesso in un contesto più ampio, andando a ritroso nel tempo per capire "a che punto siamo" rispetto al progetto originario e quali modifiche sono intervenute negli anni. Nel caso di progetti di prevalente interesse per l'Amministrazione è necessario verificare costi totali e tempi di realizzazione, nonché il procedimento di selezione degli appaltatori, la corretta esecuzione dei lavori e i risultati raggiunti, anche (e soprattutto) al fine di assicurare ai cittadini la massima trasparenza sull'intervento.

E' stato quindi valutato opportuno attuare un controllo successivo di regolarità amministrativa su alcuni interventi complessi al fine di ricostruire l'iter di attuazione delle opere. Si è quindi proceduto con una modalità differente rispetto al controllo "a tappeto", anche perché molti provvedimenti sono stati adottati anni fa e il controllo successivo, ovviamente, non può avvenire con tempestività. Non è stata utilizzata la scheda di rilevazione, ma sono state elaborate metodologie più attinenti allo scopo.

4.3.1 Polo culturale SMS

L'attenzione si è focalizzata sul Polo Culturale San Michele degli Scalzi, detto "SMS" considerato che nel 2013 sono stati adottati ben 10 atti relativi a lavori di sistemazione e completamento.

La realizzazione del Polo SMS è stata avviata nell'anno 2003 e presumibilmente si concluderà nell'anno 2014. Si tratta di un'opera complessa, suddivisa in più lotti, la cui attuazione ha richiesto sia attività di restauro del chiostro monumentale della chiesa di San Michele degli Scalzi sia lavori di edificazione di nuove costruzioni.

Per ricostruire un iter di esecuzione davvero articolato e avere un quadro completo della situazione attuale, è stato scelto di effettuare un controllo "integrale" su tutti i provvedimenti adottati fino ad oggi. Attraverso il protocollo Iride sono stati individuati, anno per anno, i provvedimenti d'interesse, che successivamente sono stati riorganizzati per lotto d'intervento.

Considerato il periodo analizzato (più di 10 anni di lavori), sono stati elaborati quadri riepilogativi riportanti i seguenti dati:

a) Elenco sintetici provvedimenti adottati (suddivisi per anno)

Estremi determinazione	Oggetto determinazione	Lotto	Affidatario (eventuale)	Importo (eventuale)
------------------------	------------------------	-------	-------------------------	---------------------

Tale elenco serve a ripercorrere l'intero andamento dei lavori di realizzazione dell'opera.

b) Dati delle imprese affidatarie dei lavori:

Numero	Data	Tipologia affidamento	Lotto	Impresa	Comune	Prov	Importo totale
--------	------	-----------------------	-------	---------	--------	------	----------------

Tali dati sono indispensabili per verificare la tipologia (affidamento diretto, procedura negoziata, procedura aperta ecc..) e il numero di affidamenti, gli importi complessivamente percepiti dalle imprese e la sede legale delle stesse.

Ciò consente di controllare il rispetto dei principi comunitari in materia di libera concorrenza. In particolare è possibile verificare: l'eventuale frazionamento dei lavori; il grado di trasparenza delle procedure di selezione dei contraenti (ricorso alle procedure negoziate piuttosto che alle procedure aperte); la rotazione delle imprese aggiudicatarie; l'osservanza dell'obbligo di non discriminazione e di parità di trattamento (quante imprese affidatarie hanno la sede nella regione Toscana, ed in particolare nella Provincia di Pisa).

c) dati dei soggetti affidatari di incarichi professionali:

Nome e cognome	Importo	Impegno	Estremi determina
----------------	---------	---------	-------------------

Anche in questo caso la griglia riassuntiva consente di verificare se è stato garantito il rispetto dei principi comunitari in materia di libera concorrenza, nonché la più ampia partecipazione degli aspiranti idonei.

d) Incentivi liquidati al personale:

Data liquidazione	Determina di riferimento	Lotto	Tipologia di lavoro svolto	Nome e cognome	Importo
-------------------	--------------------------	-------	----------------------------	----------------	---------

Gli incentivi liquidati al personale consentono di predisporre un quadro economico esaustivo sui costi dell'opera.

- e) Quadro economico suddiviso per lotti (ove possibile), con l'indicazione degli impegni di spesa assunti e delle relative modalità di finanziamento (finanziamenti statali e regionali, mutui, prestiti obbligazionari).

4.3.2 Svolgimento del Controllo

Il controllo successivo è stato particolarmente laborioso e impegnativo per le seguenti motivazioni:

- la copiosità degli atti da analizzare (182 provvedimenti, più 5 atti di liquidazione);
- l'andamento non lineare delle procedure di affidamento lavori (revoca aggiudicazioni, nuovi affidamenti ecc.);
- la diversa tipologia degli atti da analizzare (affidamento incarichi professionali, determinazioni a contrarre, approvazione progetti esecutivi, proroga termini contrattuali, revoche, annullamenti, liquidazione incentivi, affidamenti diretti ecc.);
- la numerosità dei soggetti esterni coinvolti (15 soggetti affidatari di incarichi professionali; circa 40 ditte appaltatrici di lavori),
- le modifiche normative intervenute negli anni (si pensi solo che nel 2006 è entrato in vigore l'attuale Codice Contratti)
- e infine (ma soprattutto) le consistenti variazioni apportate in corso d'opera.

All'origine delle difficoltà operative riscontrate ci sono disfunzioni di carattere generale che incidono sulla qualità e la trasparenza dell'azione amministrativa comunale. Ciò che ha reso gravoso il controllo e la ricostruzione dell'iter di realizzazione dell'opera, può essere al tempo stesso indice di una gestione delle risorse non soddisfacente.

4.3.3 Recupero funzionale ex colonia Viviani

Il recupero funzionale dell'ex colonia Viviani è un progetto importante, sviluppato negli anni, che ha impegnato l'Amministrazione, sia da un punto di vista delle risorse economiche che del personale dedicato.

Come per il Polo culturale SMS, è stato scelto di effettuare un controllo "integrale" su tutti i provvedimenti adottati fino ad oggi, reperiti attraverso l'applicativo Iride. A parte una delibera di Giunta, con la quale si approva il progetto preliminare, i restanti atti sono determinazioni dirigenziali.

Gli atti sono stati suddivisi per fasi di realizzazione lavori:

- Fase di programmazione
- Fase di progettazione
- Fase di gara
- Fase di esecuzione dei lavori

Sono state predisposte tabelle riepilogative delle determinazioni di affidamento lavori e incarichi a professionisti esterni e predisposto un quadro riassuntivo con le varianti al progetto e i costi totali dell'opera.

Anche in questo caso è stato difficoltoso ricostruire i passaggi dell'iter di realizzazione (sono stati esaminati 65 atti dal 2005 all'anno in corso); circostanza, questa, che ha portato a richiedere una relazione dettagliata sull'andamento dei lavori, non ancora pervenuta.

4.3.4 Progetti PIUSS

Il controllo successivo di regolarità non poteva non prendere in considerazione gli interventi PIUSS, 10 importanti progetti di riqualificazione distribuiti sul territorio comunale (Corso Italia, Piazza dei Cavalieri, Cittadella Galileiana (ex Macelli), Cittadella Galileiana (ex Stallette), Cittadella (Arsenali Repubblicani e Torre Guelfa, Giardino Scotto, Progetto Mura e Promenade, Polo Scolastico San Francesco, Centro Polivalente San Zeno) che hanno impegnato l'Amministrazione negli ultimi anni.

Data l'enorme complessità degli interventi, cofinanziati dal Comune di Pisa e dalla Regione Toscana alcuni tutt'ora in corso, altri conclusi nell'anno (uno solo è stato concluso precedentemente al 2013), non è stato materialmente possibile, con le risorse a disposizione, effettuare un controllo integrale su tutti gli atti adottati, come per la realizzazione del Polo SMS.

In questo caso, facendo tesoro di quanto emerso durante il controllo sugli atti relativi al Polo culturale SMS e di quanto predisposto per il controllo sugli atti di affidamento dei lavori pubblici, sono stati richiesti i dati più significativi, quelli che possono costituire un indicatore "spia" dell'iter di realizzazione e quindi anche dell'andamento dell'attività amministrativa.

Per ogni intervento sono quindi stati richiesti:

1. data consegna lavori
2. data approvazione progetto esecutivo (nel caso di appalti integrati: progetti Stallette, San Zeno e Cittadella)
3. data fine lavori, prevista ed effettiva;
4. se i lavori sono ancora in corso, lo stato di avanzamento
5. costo complessivo dell'opera, comprensive di eventuali perizie di varianti.

La tabella pervenuta (aggiornata al 31/10/2013, riportata di seguito), pur contenendo preziose informazioni, non consente però di evidenziare gli scostamenti dei costi e dei tempi, rispetto a quanto inizialmente preventivato in fase di programmazione. Non è possibile seguire compiutamente l'iter procedimentale di ogni singolo intervento e l'andamento complessivo dei lavori in relazione alla rilevazione dei tempi di esecuzioni, dei costi delle opere e della qualità della progettazione ed esecuzione degli interventi.

Codici identificativi operazione		Tempestività avanzamento											Previsione a ottobre 2011		
TITOLO	Importo complessivo previsto	Data FP	Data PD	Data PE	Data Avvio gara	Aggiudicazione provvisoria (in grassetto le date certe)	Aggiudicazione definitiva (in grassetto le date certe)	Data stipula contratto	Inizio lavori (in grassetto le date certe)	Fine lavori (in grassetto le date certe)	Data collaudo	COBTO DELL'OPERA*	Entrata in funzione (in grassetto le date certe)	NOTE	Entrata in funzione
Cittadella Gallinara: Riquilibratura e recupero ex Stelette	2.971.000,00	20/02/2009	23/02/2010	01/02/2012	22/08/2010	11/02/2011	23/04/2011	30/08/2011	18/02/2012	20/12/2014	28/02/2015		15/03/2015	In attesa di completare l'iter di approvazione della variante, attualmente i lavori sono iniziati dal 14/10/2013 su iniziativa unilaterale dell'impresa contraente della DL, la previsione di entrata in funzione è Dicembre 2014	20/12/2014
Cittadella Gallinara: Riquilibratura ex-macerie pubblici	2.000.000,00	24/02/2009	23/02/2010	30/07/2010	06/08/2010	10/10/2010	31/03/2011	06/07/2011	18/07/2011	20/05/2014	18/06/2014		30/06/2014	I lavori sono completati alla data 18.10.2013 e ritraggono confermate le date del collaudo e dell'entrata in funzione. La differenza temporale sui lavori è stata determinata dalla variante riguardante interventi non prevedibili sulle coperture e sul consolidamento delle murature	28/09/2013
Riquilibratura Corso Italia	1.475.000,00	24/02/2009	18/02/2010	20/07/2010	06/08/2010	11/11/2010	14/12/2010	10/02/2011	21/02/2011	02/07/2012	04/04/2013	€ 1.230.738,82	02/07/2012	Opere conclusi	01/01/2012
Percorsi turistici	1.630.000,00	27/02/2009	23/02/2010	06/09/2010	12/10/2010	17/01/2011	18/04/2011	18/04/2011	21/11/2011	30/03/2013	30/04/2014		15/05/2014	I lavori saranno completati entro il 2° quadrimestre 2014; ritardamento dovuto a vertenze per ottimizzare la funzionalità del progetto	04/07/2013
Progetto manutenzione delle "promenade architecturales" e delle aree limitrofe	3.000.000,00	24/02/2009	19/02/2010	10/08/2010	21/10/2010	04/03/2011	16/08/2011	16/08/2011	01/12/2011	31/08/2014	31/10/2014		01/12/2014	Lavori sospesi dall'impresa a seguito del "Patto di Stabilità" pagamenti SAL - i lavori riprenderanno a partire dalla prima decade di Novembre - E' in corso di approvazione una variante e suppletiva dovuta a opere non previste in progetto, quali bonifiche e nuovi cambiamenti dei fossi di scolo, nonché in progetto di trarre per velocità, oltre a maggiori lavorazioni sul camminamento a terra, che sposterà i tempi di ultimazione da maggio 2014 ad agosto 2014	01/12/2014
Centro polivalente San Zeno	1.248.000,00	24/02/2009	23/02/2010	06/09/2010	04/11/2010	Annullata con DD del 05/08/2011	14/10/2011	06/02/2012	11/06/2012	16/06/2014	07/02/2014		01/12/2014	I lavori proseguono regolarmente, saranno rispettati i tempi programmati	01/12/2014
Adso Nido San Francesco	1.306.655,00	24/02/2009	23/02/2010	08/07/2010	02/08/2010	12/11/2010	24/02/2011	15/01/2012	06/08/2012	30/04/2014	30/08/2014		01/09/2014	La data prevista per l'ultimazione dell'intervento è dilazionata in relazione all'approvazione di una perizia suppletiva dovuta all'intervenuta necessità di ulteriori lavorazioni relative a rinforzi strutturali e restauro di parti di affresco e decorazioni periferiche; necessità di tali lavori si è resa evidente solo dopo l'abbattimento di alcuni controsoffitti e l'asportazione di alcuni strati di gesso perduto. L'approvazione della variante è ancora in corso e avverrà entro il mese di novembre; successivamente la perizia suppletiva dovrà essere approvata dalla Regione Toscana e pertanto la fine lavori ritardati al 30/04/2014.	02/09/2013
Area della Cittadella: recupero di aree per servizi al pubblico del Museo delle Navi	5.177.968,00		20/04/2010	15/11/2012	12/10/2010	22/08/2011	31/05/2011	31/08/2011	18/11/2012	30/11/2014	15/12/2014		30/12/2014	I lavori sugli Arsenalini si concluderanno entro il 31.12.2014. Per il Fortilizio e la Torre Guelfa stanno in attesa approvazione da parte della regione, del progetto esecutivo inviato dal comune nel mese di luglio, relativo al fortilizio della torre Guelfa, presentato alla Regione nel mese di luglio. Dal momento in cui avviene l'approvazione si prevede la conclusione dell'intervento entro 10 mesi. Lo ultimamento dei tempi è dovuto all'alto degli scavi archeologici previsti nel progetto. Si è resa necessaria una variante per adeguare il Museo di nuova intesa relativa alla futura gestione congiunta tra Università e Comune: l'ufficio sito predisponendo la determina di approvazione della variante che sarà operativa entro fine anno. Si prevedono 5 mesi per il completamento dei maggiori lavori e pertanto la data di ultimazione è fissata al 20 maggio 2014.	02/09/2013
Cittadella Gallinara Litolica scientifica e Museo del Calcio	914.000,00	24/02/2009	23/02/2010	30/07/2010	06/08/2010	10/10/2010	31/03/2011	31/08/2011	18/07/2011	20/05/2014	18/06/2014		30/06/2014	Si è resa necessaria una variante per adeguare il Museo di nuova intesa relativa alla futura gestione congiunta tra Università e Comune: l'ufficio sito predisponendo la determina di approvazione della variante che sarà operativa entro fine anno. Si prevedono 5 mesi per il completamento dei maggiori lavori e pertanto la data di ultimazione è fissata al 20 maggio 2014.	30/12/2014
Progetto Mura: Restauro e valorizzazione del sistema fortificato	5.828.782,00	24/02/2009	18/02/2010	10/08/2010	21/10/2010	04/03/2011	16/08/2011	16/08/2011	01/12/2011	31/08/2014	31/10/2014		01/12/2014	Lavori sospesi dall'impresa a seguito del "Patto di Stabilità" pagamenti SAL - i lavori riprenderanno a partire dalla prima decade di Novembre - E' in corso di approvazione una variante e suppletiva dovuta a modifiche che si sono rese necessarie durante il corso dei lavori per il recupero del camminamento in querce e maggiori lavorazioni da realizzare sul pensiero murario che sposterà i tempi di ultimazione da maggio 2014 ad agosto 2014	01/12/2014
Riquilibratura Giardino Scotto	979.930,00		23/02/2010	28/07/2010	05/09/2010	23/12/2010	21/02/2011	01/08/2011	16/11/2011	28/06/2013	30/08/2013	1.113.347,86	01/10/2013	Opere conclusi	30/06/2013
Riquilibratura Piazza dei Cavalieri	2.900.000,00	24/02/2009	23/02/2010	28/07/2010	08/08/2010	21/12/2010	07/03/2011	18/07/2011	22/08/2011	06/09/2013	23/02/2014		30/06/2013	Collaudo ancora da effettuare - Insorti problemi con allacciamento energia idrica a fine ottobre 2013. Collaudo previsto per febbraio 2014 - opere in funzione da giugno 2013	30/01/2013

*Curti articoli delle opere da stimolare come la somma di tutte le voci di spesa necessarie per dare figura completa, unitaria e completa del bene. Il progetto complessivo è riferibile al dato pari a € 27.480.000 per ammontare della spesa di seguito delineata, più procedure amministrative e di gestione. Il progetto complessivo è riferibile al dato pari a € 1.032.210,20 per ammontare della spesa dei lavori del personale già assai.

4.4 Il metodo a campione: indagine ragionata

Un altro modo per effettuare i controlli successivi di regolarità amministrativa è utilizzare il metodo a campione. Solitamente si prevede la sottoposizione a controllo successivo di una percentuale fissa (ad es. il 10%) di tutte le determinazioni adottate da una Direzione, come stabilito anche dal regolamento. Nel 2013 non sono state effettuate indagini a campione, ma piuttosto è stato valutato opportuno ridefinire la tecnica di campionamento.

A ben vedere questo metodo rischia di non essere particolarmente incisivo perché ricade anche su atti che incidono in modo trascurabile sull'andamento generale dell'attività amministrativa, perché gli atti in questione rappresentano meri adempimenti di compiti istituzionali oppure hanno contenuto vincolato.

La differenziazione della percentuale di controllo per singole categorie di atti deve individuare il giusto livello di "significatività", tenuto conto della differente dimensione del numero di atti appartenenti alle diverse categorie, alla luce dei dati emergenti per l'anno considerato (normalmente l'anno precedente a quello di riferimento del controllo)

Inoltre la dimensione del campione individuato deve essere sufficiente a:

- assicurare un'equa distribuzione del rischio di essere campionati;
- garantire che la tecnica di campionamento prescelta, denominata "randomizzazione semplice" (o campionamento casuale semplice) consenta di selezionare gli elementi in modo che ciascuna unità di campionamento abbia una possibilità di essere selezionata

Si è proceduto allora ad un'indagine più approfondita su tutti gli atti approvati dai dirigenti nell'anno 2013 al fine di individuare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione sui quali focalizzare l'attenzione.

Come già osservato la produzione di atti è alquanto copiosa; infatti nell'anno 2013 sono state adottati più di 3200 provvedimenti, così ripartiti:

Manutenzioni – Manifestazioni storiche - Sport	Aiello Michele	369
Atti Giunta e dirigenti – Sistemi di programmazione e controllo	Ballantini Laura	4
Protezione Civile – Prevenzione e sicurezza – Datore di lavoro	Ballantini Manuela	152
Pianificazione urbanistica d'Area	Berti Gabriele	15
Polizia Municipale	Bortoluzzi Massimo	395
Servizi istituzionali – Cultura – Turismo	Burchielli Daniela	179
Partecipazione – Servizi demografici	Cantisani Stefania	149
Avvocatura Civica	Caponi Susanna	207
Urbanistica – Edilizia Privata – SUAP – Attività produttive – Mobilità	Franchini Dario	261
Area Sviluppo del Territorio	Grasso Antonio	203
Coordinatore lavori pubblici – Edilizia Pubblica	Guerrazzi Marco	215
Ambiente - Emas	Martini Gherardo	163
Servizi educativi – Affari sociali	Nassi Laura	119
Comunicazione – Sportello al cittadino – Sistema informativo	Paoli Luigi	96
Segreteria Consiglio Comunale – Politiche della casa	Pescatore Pietro	157
Personale e organizzazione	Sardo Francesco	264
Finanze – Provveditorato - Aziende	Sasseti Claudio	148
Patrimonio – Contratti	Tanini Laura	116
		3212

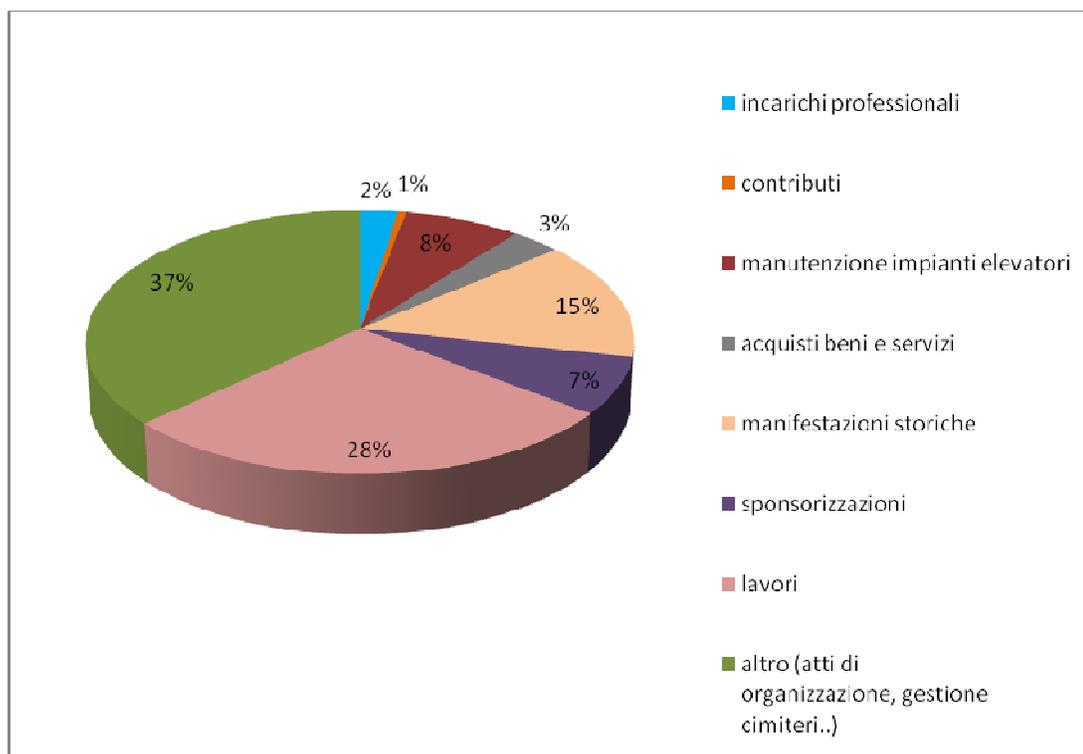
In ogni caso ci sono anche strutture che, data la peculiarità dell'attività, producono un numero esiguo di provvedimenti, se non atti di organizzazione che sono esclusi dal controllo (ad esempio nel caso dei servizi di supporto alla Giunta e di programmazione e controllo interno).

Nello specifico:

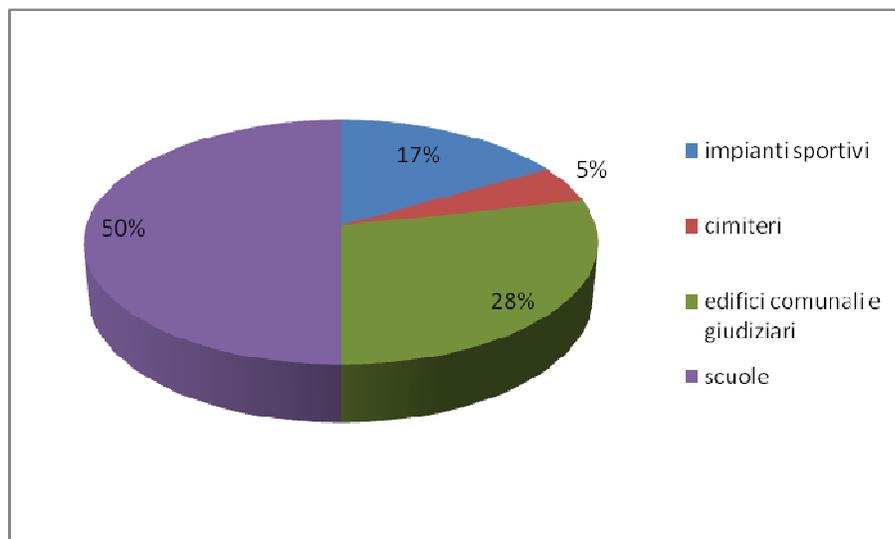
Manutenzioni – Manifestazioni storiche – Sport

Nell'anno 2013 la Direzione ha adottato un numero elevato di atti (369), aventi ad oggetto lavori di manutenzione (oltre 100 atti relativi all'approvazione progetti esecutivi, varianti, proroga termini, affidamento lavori..), l'affidamento di incarichi a professionisti esterni (quasi 20), e l'acquisto di beni e servizi. Una fetta consistente degli acquisti di beni e servizi ha interessato in modo specifico le manifestazioni storiche pisane (54 atti), alle quali sono da collegare anche i numerosi atti (26) aventi ad oggetto le sponsorizzazioni, cioè il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive per la loro organizzazione. Una voce a parte è relativa al servizio di manutenzione degli impianti elevatori: il gran numero dei provvedimenti adottati (poco meno di 30) era dovuta a un eccessivo frazionamento del servizio sui diversi edifici comunali. Questa situazione è stata comunque superata con l'adesione alla Convenzione CONSIP FM3 all'interno della quale è stato attivato anche il servizio di manutenzione degli elevatori di competenza.

Con altro si intendono gli atti di organizzazione, gli atti non visibili su Iride e gli atti di gestione dei servizi cimiteriali (concessioni preselle, trasferimento diritto di tumulazione, esumazione ecc..).



Se si suddividono i lavori per oggetto d'intervento, si può facilmente notare che la maggior parte dei provvedimenti (sono stati inclusi anche gli atti di approvazione dei progetti) ha riguardato le scuole.



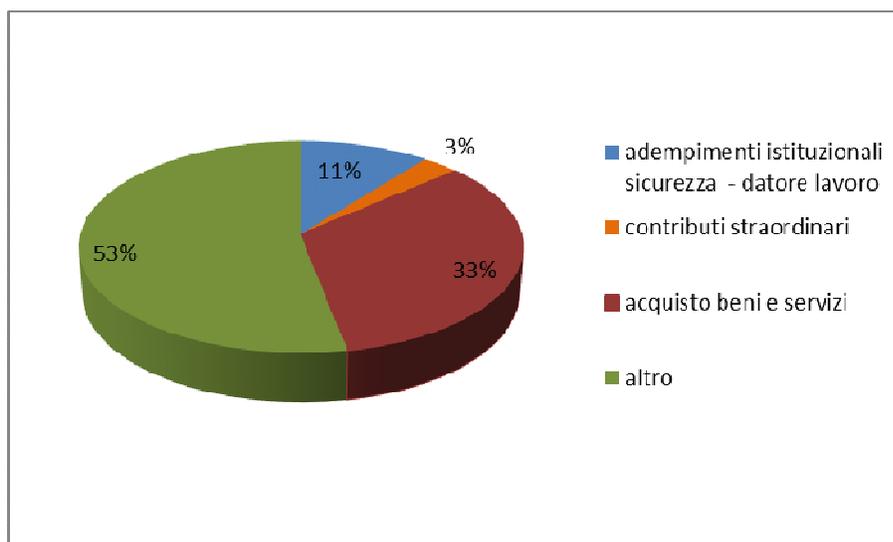
Per la natura delle attività svolte, la maggioranza degli atti adottati risulta rilevante ai fini del controllo di regolarità amministrativa.

Protezione Civile – Prevenzione e sicurezza – Datore di lavoro

Ai 152 provvedimenti presenti sulla scrivania di Iride vanno sottratte le 86 ordinanze contingibili e urgenti in materia di pubblica incolumità adottate dal Sindaco, quale ufficiale del Governo, in attuazione dell'articolo. 54 del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267. Sono presenti sulla scrivania dell'Ufficio Protezione civile in quanto struttura proponente il provvedimento.

Gli altri provvedimenti possono essere così suddivisi: adempimenti istituzionali in materia di prevenzione e sicurezza (nomina medico competente, programma di formazione, approvazione procedure operative in materia di sicurezza ecc.), che non rilevano ai fini dei controlli di regolarità amministrativa, concessione di contributi straordinari (2), determinazioni di acquisto di forniture e servizi, altro (atti di gestione, attivazione tirocini, atti non visibili ecc.). Gli acquisti di beni e servizi riguardano prevalentemente la protezione civile.

I servizi relativi alla gestione integrata della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sono gestiti attraverso l'adesione alla convenzione quadro CONSIP.



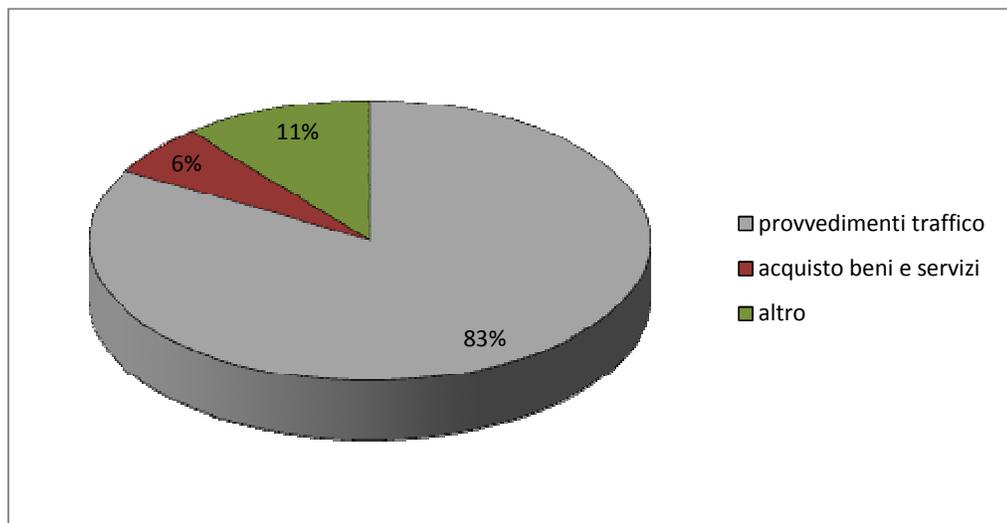
Pianificazione urbanistica d'Area

Nel caso della pianificazione d'area solo 15 determinazioni: 9 relative alla gestione di progetti europei (E2STORMED), un provvedimento di approvazione elaborati definitivi del regolamento urbanistico, 5 ad altro.

Polizia Municipale

La Polizia Municipale è la Direzione che ha adottato il maggior numero di provvedimenti nell'anno 2013 (395), ma a bene vedere, si tratta, nella stragrande maggioranza di ordinanze del Comandante per la gestione del traffico veicolare (chiusure di piazze e strade, istituzione di senso unico alternato o divieto di sosta ecc.).

Sono state adottate più di 20 determinazioni di acquisto di beni e servizi, riguardanti in particolar modo l'acquisto di vestiario (che solitamente avviene tramite MePA) e la manutenzione di apparecchiature, auto e motoveicoli.



Con altro si intendono gli atti d'organizzazione, gli atti non visibili su Iride, gli atti attinenti all'esercizio di funzioni proprie della Polizia Municipale (conferimento funzioni di accertamento di violazioni amministrative, delimitazione, ripartizione spazi per la propaganda elettorale diretta ecc.).

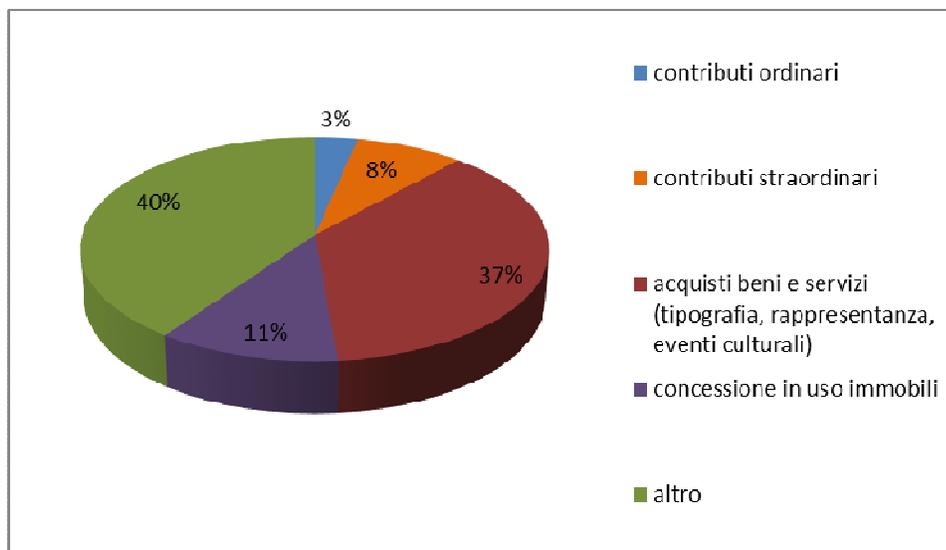
Servizi istituzionali – Cultura – Turismo

Nell'anno 2013 sono stati adottati 179 provvedimenti. Più di 60 atti hanno ad oggetto l'acquisto di beni e servizi per la rappresentanza dell'ente, l'organizzazione di eventi culturali oppure la fornitura di materiale per la tipografia comunale. Dall'oggetto non sempre è possibile capire se è stato fatto ricorso a MePA o altre centrali d'acquisto.

Più del 10% degli atti riguarda invece la concessione ed erogazione di contributi, ordinari nelle materie del turismo e della cultura, e straordinari, a seguito di Deliberazione di Giunta, a sostegno di eventi culturali cittadini. Una quota rilevante di atti (20) dispone inoltre la concessione a terzi di spazi storico-artistici per attività culturali (soprattutto presso il Polo culturale SMS).

Con altro si intendono gli atti di gestione, gli atti non visibili su Iride, il rinnovo delle quote associative.

Per la natura delle attività, gli atti sono in gran parte rilevanti per il controllo di regolarità amministrativa, anche se bisogna precisare che gli importi sono spesso esigui.



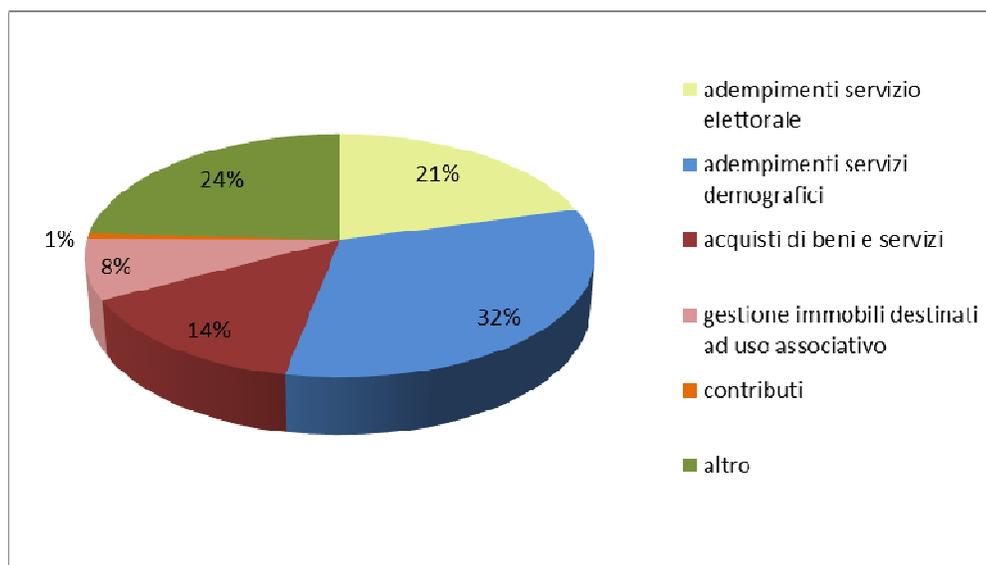
Partecipazione – Servizi demografici

Nell'anno 2013 sono stati adottati 149 atti, ma si tratta di un dato eccezionale perché nel corso dell'anno si sono svolte sia le elezioni politiche sia quelle amministrative. Oltre il 50% degli atti è infatti costituito da adempimenti istituzionali di funzioni di competenza statale (servizio elettorale, servizi demografici e statistici, stato civile).

Gli acquisti di beni e servizi hanno riguardato in buona parte l'organizzazione delle consultazioni elettorali e l'organizzazione dei matrimoni.

Una dozzina di atti dispone inoltre la concessione di immobili di proprietà comunale, destinati ad uso sociale-associativo, ad associazioni per lo svolgimento della loro attività.

Con altro si intendono gli atti di organizzazione, gli atti non visibili su Iride.



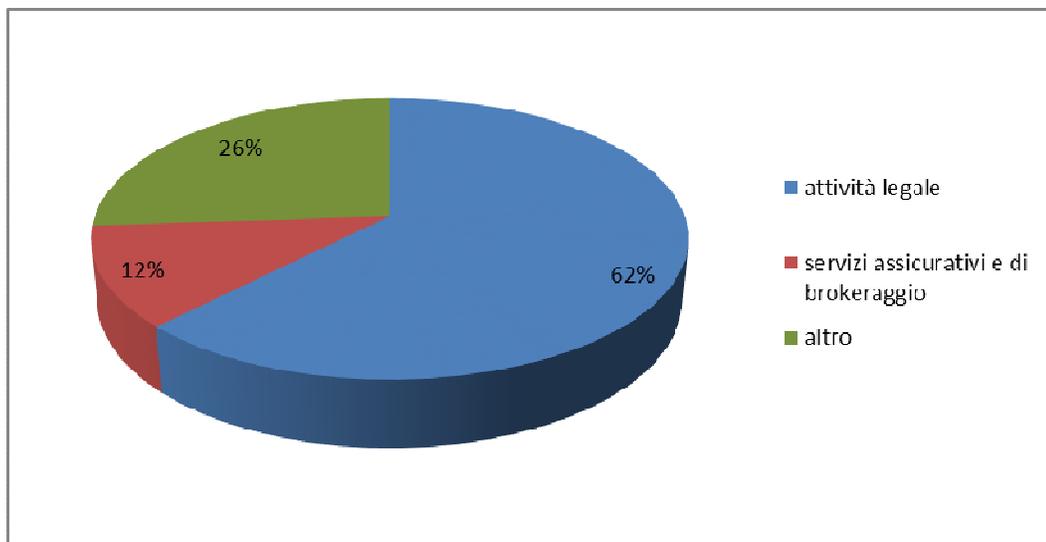
Avvocatura civica:

La maggioranza degli atti adottati dall'avvocatura civica riguardano l'esercizio dell'attività legale per conto e in difesa dell'Ente: costituzioni in giudizio, spese processuali. Si tratta di atti dovuti sui quali il

controllo di regolarità amministrativa non risulta significativo (quasi 130 provvedimenti). Risultano invece da assoggettare a controllo gli incarichi di domiciliazione per le cause pendenti presso gli uffici giudiziari di Roma o presso il TAR Firenze, da parte di avvocati iscritti presso l'Ordine degli avvocati del luogo ecc..

Il settore in cui l'Ente ha maggiore discrezionalità è quello dei servizi assicurativi e di brokeraggio (24 provvedimenti totali di cui 7 impegni di spesa), ma nell'anno 2013 è stata espletata e aggiudicata una gara per la gestione dei servizi assicurativi composta da più lotti ed è stata avviata una procedura aperta per il servizio di brokeraggio.

Con altro si intendono gli atti di organizzazione e gli atti non visibili sul protocollo Iride



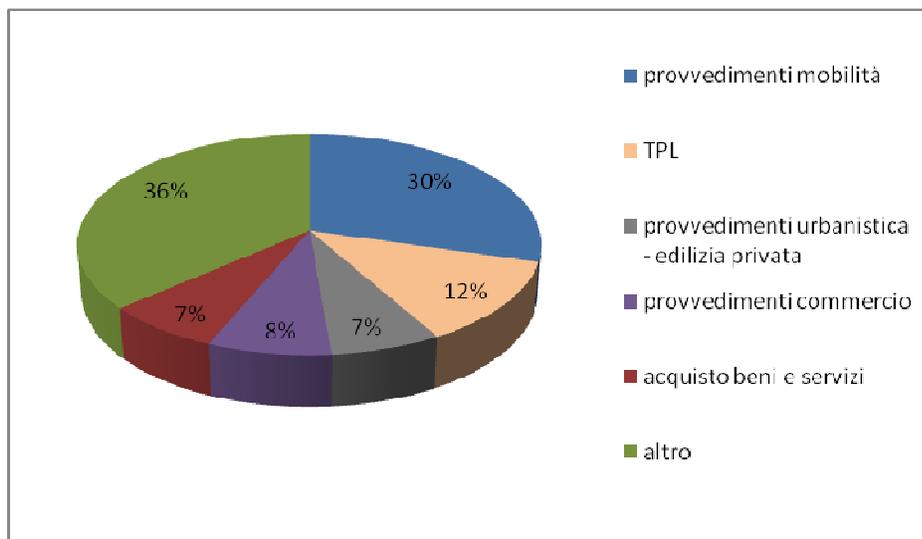
Urbanistica – Edilizia Privata – SUAP – Attività produttive – Mobilità

Nel 2013 sono stati adottati 261 atti, circa un terzo dei quali è costituito da provvedimenti di gestione della mobilità (istituzione di stalli di sosta, carico/scarico merci, divieto fermata ecc..), assai poco rilevanti ai fini del controllo di regolarità amministrativa. Oltre il 10% degli atti riguarda la gestione del trasporto pubblico locale, compresa la proroga tecnica del servizio all'attuale gestore nelle more dell'espletamento di una gara unica da parte della Regione.

Una quota non irrilevante di provvedimenti ha avuto invece ad oggetto la gestione di tematiche urbanistiche (attribuzione di diversa categoria ad unità di spazio, modifica classe di appartenenza..)

Sono stati inoltre adottati circa 20 atti di regolazione in materia di attività produttive (trasferimento o prolungamento dei mercati cittadini, autorizzazione all'esercizio di attività di trasporto sanitario, organizzazione del servizio pubblico di taxi ecc..). L'acquisizione di beni e servizi ha riguardato soprattutto quest'ultimo settore.

Con altro si intendono gli atti di gestione e gli atti non visibili su Iride.



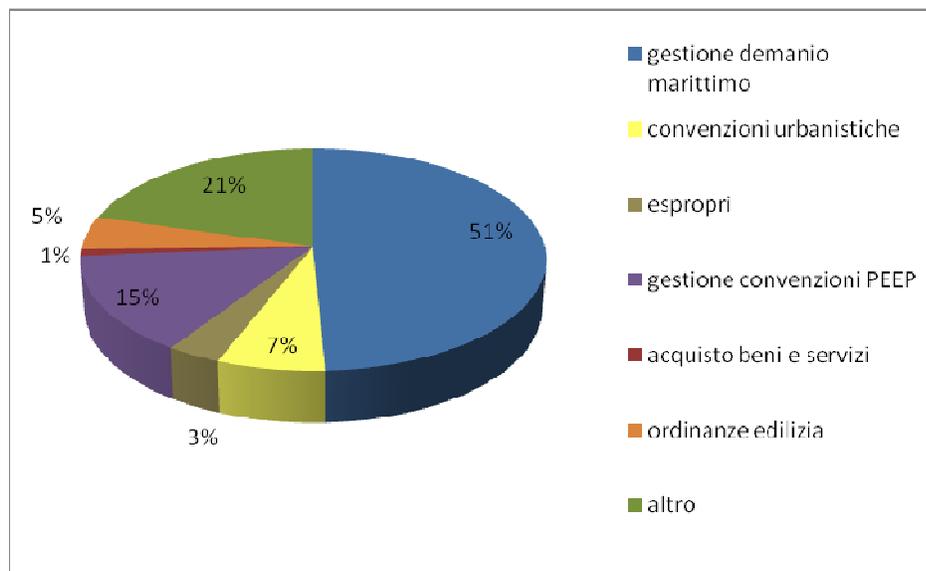
Area sviluppo del territorio

Nel 2013 sono stati approvati 203 atti, la metà dei quali riguarda la gestione del 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, autorizzazione all'installazione corridoio di lancio ecc.).

Circa il 7% degli atti ha avuto ad oggetto la gestione di convenzioni urbanistiche per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria a scomputo degli oneri concessori (acquisizione gratuita immobili, accertamento somme dovute per rinuncia alla cessione gratuita, modifica convenzioni ecc.). Solo il 3% degli atti ha invece riguardato procedure di gestione degli espropri, mentre circa il 15% dei provvedimenti consisteva nella gestione delle convenzioni P.E.E.P. (soprattutto in merito al recesso anticipato dal vincolo convenzionale relativo alla determinazione del prezzo e alla trasformazione del diritto di superficie in proprietà).

Sono state inoltre adottate 10 ordinanze dirigenziali a seguito di accertamenti di illeciti in materia edilizio-urbanistica.

Con altro si intendono gli atti di gestione e gli atti non visibili su Iride.



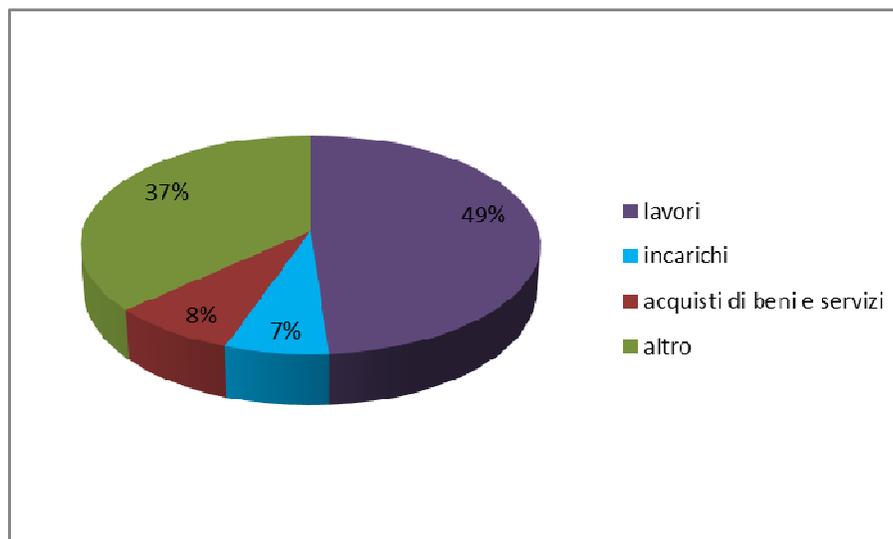
Coordinatore lavori pubblici – Edilizia Pubblica

Nel 2013 sono stati adottati 215 atti, che hanno avuto prevalentemente ad oggetto lavori pubblici (approvazione progetti esecutivi, varianti, proroga termini, affidamento lavori..) e il conferimento di incarichi a professionisti esterni (circa 130 provvedimenti in tutto).

Negli acquisti di beni e servizi sono compresi il global service del verde e dell'illuminazione pubblica.

Con altro si intendono gli atti di gestione, gli atti non visibili su Iride, l'attivazione di tirocini ecc..

Per la natura e la rilevanza dell'attività svolta (anche in termini di risorse economiche e di personale impiegato), molti atti sono d'interesse per il controllo di regolarità amministrativa.

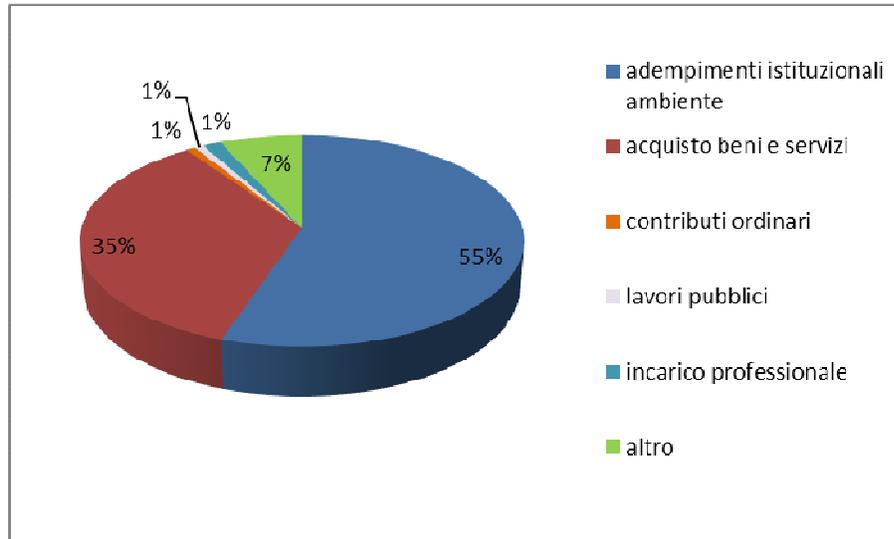


Ambiente –Emas

Nel caso del settore ambiente, si possono identificare due macrotipologie di provvedimenti: adempimenti di obblighi istituzionali in materia ambientale (autorizzazioni allo scarico reflui, ordinanze di allacciamento alla pubblica fognatura, ordinanze in materia di emissioni sonore,

autorizzazioni nell'ambito dei procedimenti di bonifica di siti contaminati..), affidamenti di beni e servizi (servizio di gestione e custodia dei bagni pubblici, indagini geognostiche, acquisto e manutenzione software per la gestione dati ambientali..). Nell'anno 2013 sono state adottate anche due determinazioni in materia di lavori pubblici, una di affidamento lavori, l'altra affidamento di incarichi a professionisti esterni, che però rappresentano un'eccezionalità dovuta alla realizzazione di nuovi Centri di Raccolta rifiuti.

Nella percentuale di acquisto di beni e servizi rientrano anche le determinazioni di affidamento del servizio rifiuti che però costituiscono l'attuazione di specifiche normative nazionali in materia di servizi a rete d'ambito.



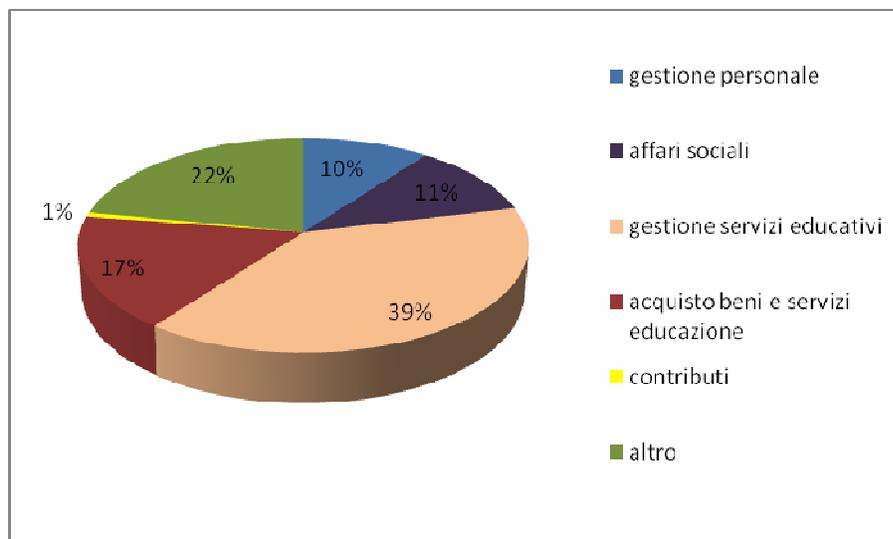
Servizi educativi – Affari sociali

Nell'anno 2013 sono stati adottati 146 atti, il 10% dei quali è costituito da atti di gestione del personale educativo a tempo determinato, esclusi dal controllo di regolarità amministrativa.

La maggior parte dei provvedimenti riguarda la gestione dei servizi educativi in senso lato: gestione dei bandi per il riconoscimento dei benefici scolastici, fornitura libri scolastici, approvazione graduatorie per l'ammissione ai nidi e alla scuola primaria ecc... Nell'acquisto di beni e servizi sono stati ricompresi i provvedimenti (circa 25) che hanno per oggetto servizi, sempre attinenti al settore dell'educazione, che però richiedono l'espletamento di procedure di selezione del contraente (servizi di pre-post scuola, attività educative estive, refezione scolastica, gestione indiretta di strutture per l'infanzia..).

Oltre 15 atti riguardano invece la gestione delle attività socio-assistenziali di competenza del Comune di Pisa, non delegate alla Società della Salute (assegnazione di contributi a invalidi civili per l'acquisto della prima casa, gestione servizi sociali residuali, trasferimento risorse alla Società della Salute ecc..).

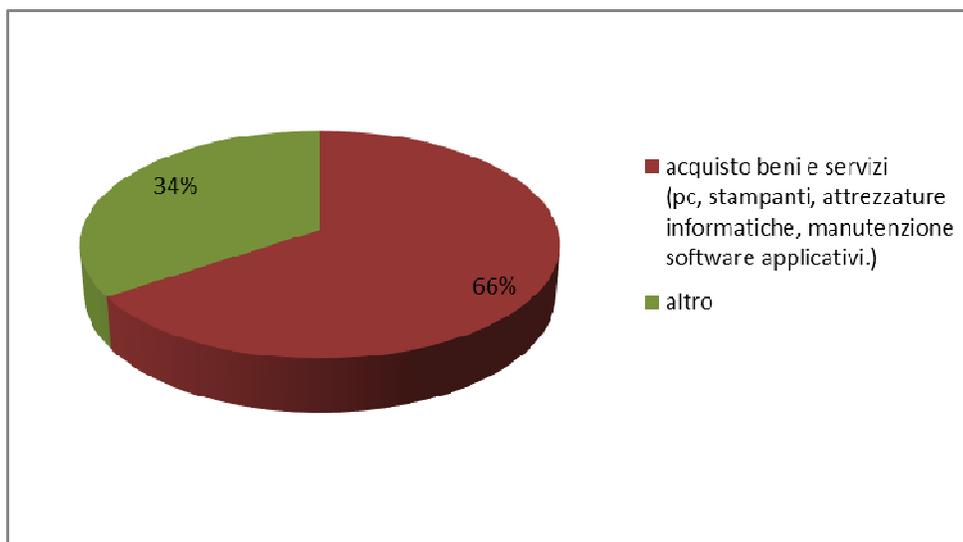
Con altro si intendono gli atti di gestione o non visibili su Iride.



Comunicazione – Sportello al cittadino – Sistema informativo

Circa i due terzi degli atti adottati nel 2013 (96) hanno avuto per oggetto l'acquisto di beni e servizi, in larga parte relativi al sistema informativo (acquisti di attrezzature e ausili informatici, affidamento servizi di manutenzione software e applicativi ecc..). Tuttavia dall'oggetto inserito su Iride non è possibile capire se l'acquisto è avvenuto tramite MePA o centrale d'acquisto.

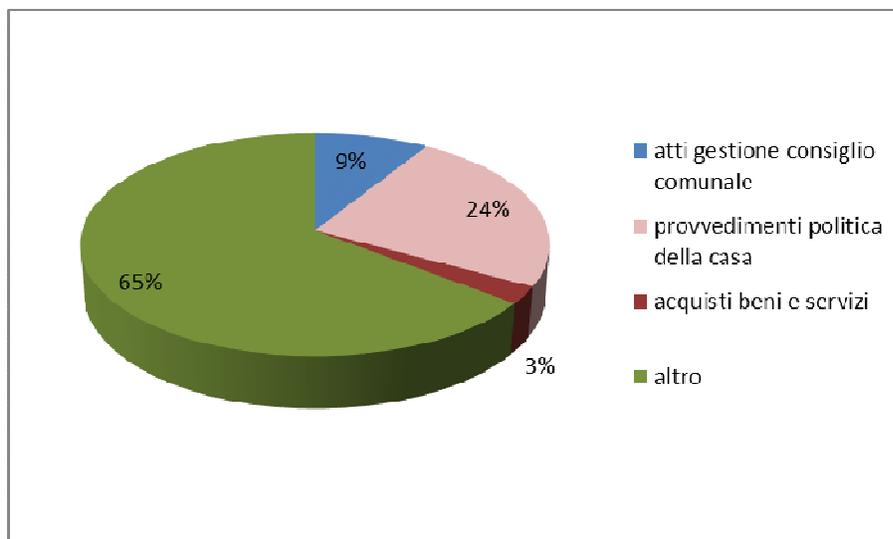
Con altro si intendono gli atti di organizzazione o gestione.



Segreteria Consiglio Comunale – Politiche della casa

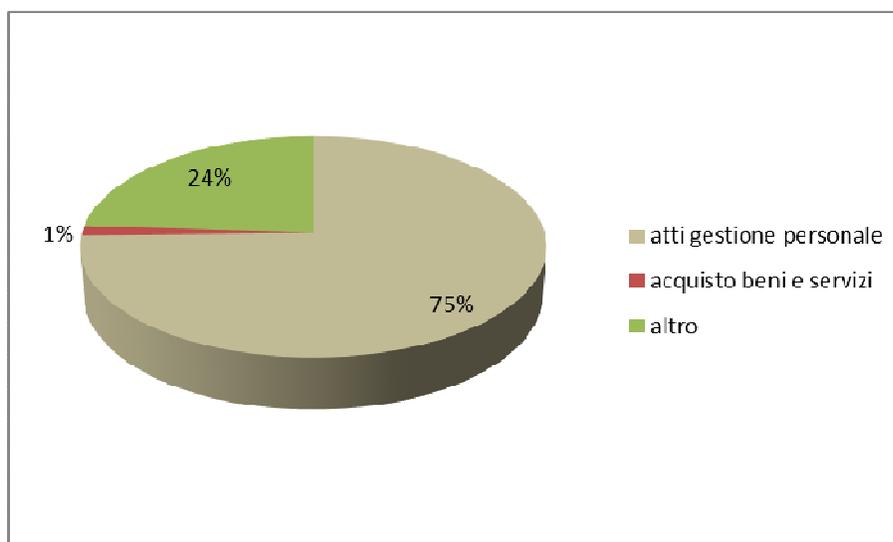
Su Iride sono presenti 157 atti, dei quali circa un quarto ha ad oggetto le politiche della casa (approvazione graduatorie alloggi, erogazione contributi a sostegno locazione ecc..). Circa 15 atti riguardano il supporto amministrativo al Consiglio Comunale ed i gruppi consiliari (spese di missione, erogazione gettoni di presenza..). Infine solo 4 determinazioni hanno ad oggetto l'acquisto di beni e servizi per il Consiglio Comunale.

Con altro si intendono gli atti di gestione e gli atti non visibili su Iride (molto numerosi).



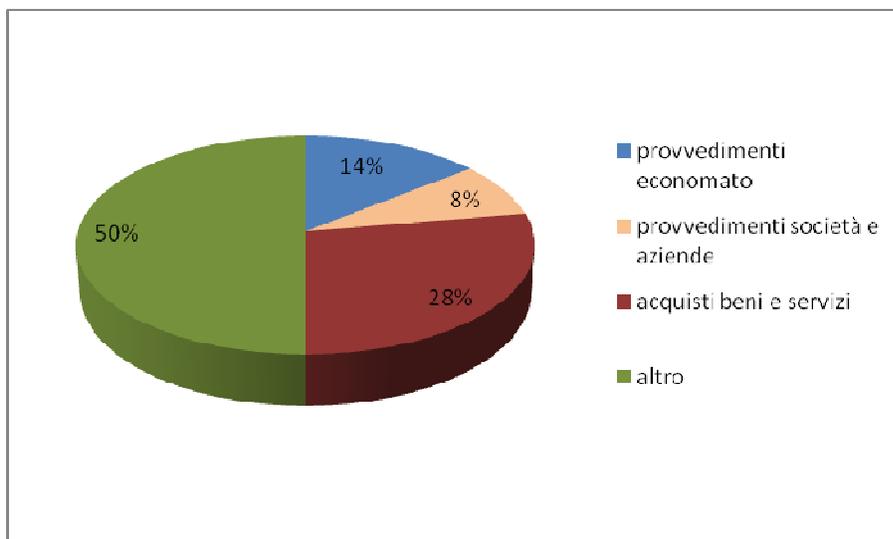
Personale e organizzazione

Nel 2013 sono stati adottati 217 atti; la stragrande dei quali è ovviamente costituita da atti di gestione del personale, esclusi dal controllo di regolarità amministrativa anche dal regolamento.



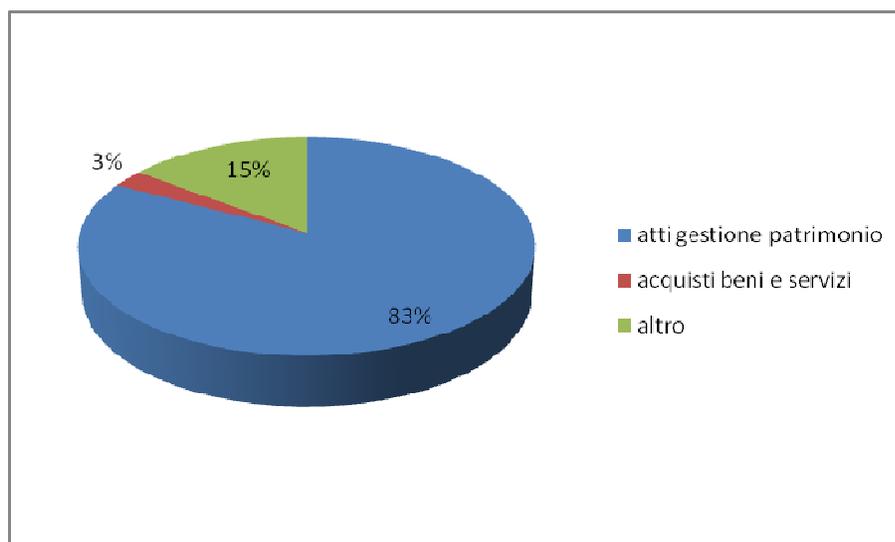
Finanze – Provveditorato - Aziende

Nell'anno 2013 sono stati adottati 148 atti. In molti casi si tratta di adempimenti di obblighi istituzionali oppure dell'esercizio di funzioni di gestione finanziaria relative alla contabilità dell'intero Ente oppure di controllo sulle società e aziende partecipate. I provvedimenti d'interesse per il controllo di regolarità sono costituiti dagli acquisti di beni e servizi, che riguardano soprattutto la fornitura di arredi e l'affidamento del servizio di manutenzione degli scuolabus. Si rileva peraltro che buona parte di questi beni e servizi sono acquisiti mediante MePA oppure tramite adesione a convenzioni CONSIP (ad es. buoni pasto) o ancora tramite ricorso ad accordi quadro (cancelleria). Inoltre è attualmente in corso la procedura per l'aggiudicazione di un accordo quadro per la manutenzione e la riparazione dei veicoli comunali.



Patrimonio – Contratti

Nell'anno 2013 sono stati adottati 116 provvedimenti, la stragrande maggioranza dei quali riguarda la gestione del patrimonio immobiliare (locazione, pagamento spese condominiali, indennità di occupazione, rateazione debito, procedure di vendita..). Sono state adottate soltanto 3 determinazioni di affidamento servizi.



5 Risultati

Controllo a tappeto

Nonostante le difficoltà di carattere pratico – operativo, i controlli a tappeto hanno consentito di trarre alcune conclusioni e formulare interessanti considerazioni.

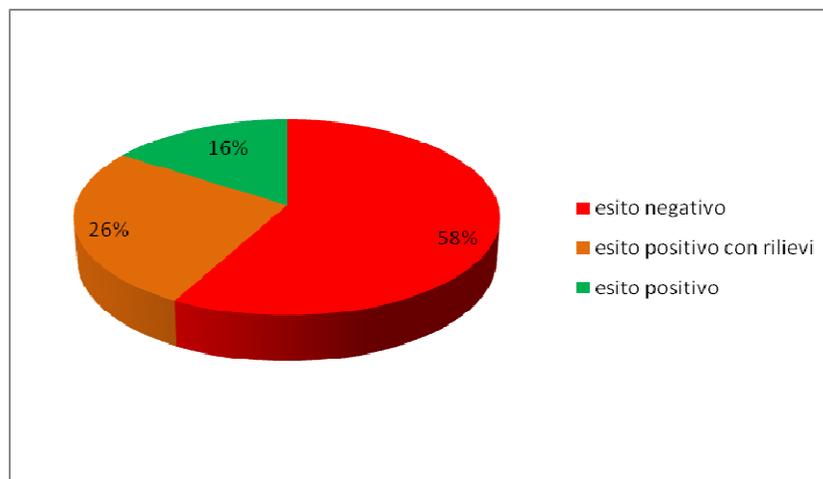
L'attività di verifica ha riguardato nello specifico 64 atti (61 attraverso la scheda di segnalazione, 3, aventi carattere di particolare urgenza, attraverso una nota dell'Ufficio Controllo di regolarità amministrativa).

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

37 esiti negativi

17 esiti positivi

10 esiti positivi con rilievi



Gli esiti negativi sono stati motivati dalla riscontrata presenza di diversi profili di illegittimità, a volte presenti contemporaneamente.

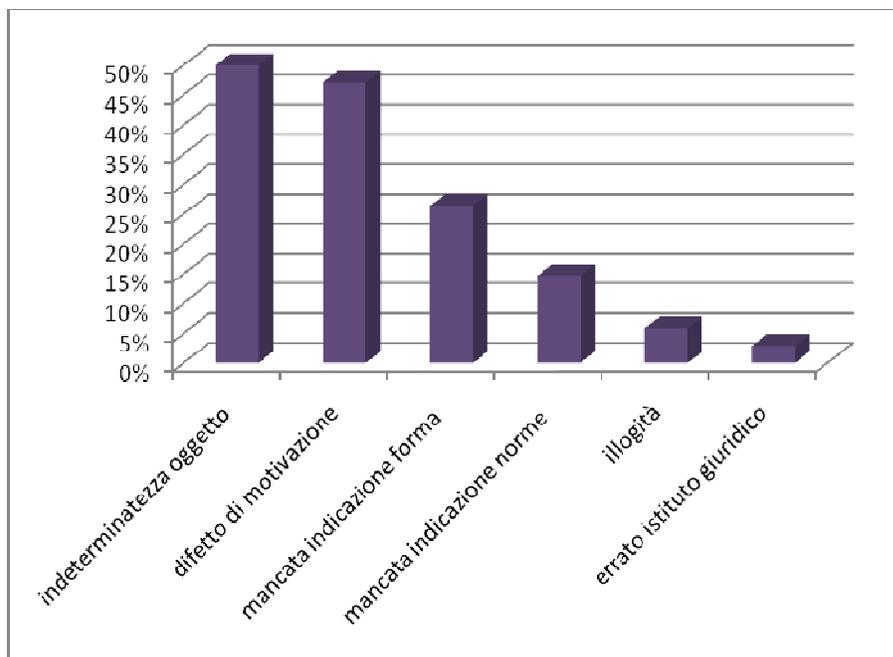
Molto spesso nelle determinazioni non sono state specificate le caratteristiche del servizio o bene richiesto, né sono state individuate in alcun modo le prestazioni richieste all'affidatario (cosa deve fare o consegnare / tempi di attuazione e consegna/ eventuali responsabilità ecc..). Da un punto di vista amministrativo, tali ipotesi possono rappresentare casi di nullità del provvedimento per mancanza di uno degli elementi essenziali in quanto l'oggetto è indeterminato (articolo 21 septies della Legge 241 del 1990). Alla stessa conclusione si può giungere anche sotto il profilo civilistico perché la mancata indicazione delle prestazioni non consente di individuare cosa è stato richiesto al contraente, rendendo indeterminato (e indeterminabile) l'oggetto del rapporto contrattuale e configurando così una possibile causa di nullità dello stesso (articoli 1325, 1346 e 1418 del codice civile). Inoltre bisogna aggiungere che la mancata indicazione degli obblighi contrattuali rende difficoltoso procedere alla liquidazione della spesa perché non è possibile verificare la corretta esecuzione delle prestazioni.

In molti casi i provvedimenti analizzati sono risultati viziati perché adottati in violazione di legge, in particolare dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 3 della Legge 241 del 1990 (*"ogni provvedimento amministrativo.. deve essere motivato"*). Spesso le motivazioni sono scarse, insufficienti (se non inesistenti): non è indicato il motivo per cui si adotta l'atto e soprattutto, nel caso di affidamento lavori e acquisti di forniture e servizi, non si specifica il criterio in base al quale

è stata selezionato il contraente (la motivazione, tra l'altro, è richiesta dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici anche per gli affidamenti diretti).

In numerosi atti, poi, non è stata indicata la forma contrattuale scelta. L'articolo 4 del Regolamento comunale per la disciplina dei contratti prevede che i contratti devono rivestire la forma scritta e possono essere conclusi mediante una delle forme elencate (per importi inferiori a 20.000,00 € sono sufficienti lo scambio di corrispondenza oppure sottoscrizione della determinazione). In ogni caso, da un punto di vista civilistico, la mancata individuazione della forma del rapporto contrattuale costituisce una possibile causa di nullità dello stesso per mancanza di uno degli elementi essenziali (articoli 1325 e 1418 del codice civile).

Ci sono poi atti il cui contenuto è manifestamente illogico (redazione confusa e non lineare, contraddittorietà, riferimento a normative contrastanti tra loro oppure a documenti datati posteriormente all'approvazione della determinazione) e altri in cui è stato individuato un errato istituto giuridico da applicare (ad es. ricorso all'affidamento di servizi al posto della concessione di servizi disciplinata all'articolo 30 del D.Lgs 163/2006).



Le segnalazioni "d'urgenza" si sono invece rese necessarie per assicurare un intervento tempestivo su determinazioni, particolarmente critiche, aventi ad oggetto la concessione contributi o l'affidamento in gestione di immobili comunali, che coinvolgevano soggetti terzi all'Amministrazione. Data la presenza di molteplici profili di illegittimità (indeterminazione dell'oggetto, mancata individuazione dei criteri di assegnazione, palese illogicità, riferimento ad errati istituti giuridici ecc..) è stato suggerito di procedere all'annullamento in autotutela delle determinazioni e di tutti gli atti eventualmente compiuti in esecuzione della stessa. In due casi su tre, i dirigenti hanno accolto la segnalazione procedendo all'annullamento dell'atto viziato, nell'altro caso non risultano essere intervenuti in alcun modo.

Controllo per argomento

Il controllo sugli atti di acquisto di beni (ad es. quotidiani e giornali d'informazione), pur non riscontrando particolari irregolarità, ha rilevato la necessità di una riorganizzazione sistematica del sistema degli acquisti, in un'ottica di razionalizzazione e riduzione della spesa. Ciò può avvenire anche attraverso il coordinamento tra le varie strutture interessate.

Per quanto riguarda l'affidamento di incarichi a professionisti esterni, il controllo ha rilevato un formale rispetto delle procedure di affidamento previste dalla legge (una comunicazione a tutti i dipendenti per verificare se vi sono professionalità interne interessate a svolgere il servizio – anche se in alcuni rari casi il dirigente ha stabilito da solo che tali professionalità non sussistono oppure sono già impegnate in altre attività), ma al tempo stesso ha evidenziato una seria difficoltà nell'individuare il criterio di scelta dei professionisti contattati accompagnata da una scarsa rotazione dei soggetti. E' emersa quindi la necessità di garantire il rispetto dei principi comunitari in materia di libera concorrenza e assicurare la massima trasparenza nel procedimento di selezione degli incaricati esterni: procedure di selezione non sufficientemente chiare possono creare opportunità per lo svilupparsi di fenomeni più gravi, come quelli corruttivi.

Per quanto concerne la concessione di contributi ordinari, il controllo ha rilevato come principale problematica l'indicazione di chiari criteri di valutazione e determinazione dell'entità del contributo. Spesso non sono indicate chiaramente anche le modalità di presentazione delle domande.

Il controllo sulle determinazioni di erogazione contributi straordinari, adottate nell'anno 2013, invece, ha evidenziato un'attuazione non coerente delle disposizioni regolamentari; alle volte si ricorre impropriamente a tali forme di incentivo per sostenere attività che non hanno il carattere di occasionalità o eccezionalità. Tali incongruenze, sottolineate anche in sede di approvazione delle proposte di deliberazione di Giunta, sono superabili programmando il sostegno dell'Amministrazione a manifestazioni o eventi, che si ripetono nel tempo e che risultano di particolare interesse e prestigio per la città.

Lavori pubblici

L'analisi degli atti di affidamento lavori nel biennio 2011-2012 ha evidenziato varie disfunzioni tra cui:

- il ricorso sistematico alla procedura negoziata quale modalità di scelta del contraente;
- il problema dei criteri di selezione delle imprese;
- lo scarso grado di rotazione degli operatori economici

Tali comportamenti non risultano avere carattere occasionale, ma sembrano piuttosto essere delle vere e proprie abitudini, nel senso che si ripetono nel tempo. I risultati del controllo con i dati aggiornati al 2013 potrà confermare o meno questa tendenza.

Controllo per interventi

Il consistente numero di atti non ha consentito una completa ricostruzione dell'iter di realizzazione dei due interventi, ma alcune considerazioni generali si possono trarre.

Sono state riscontrate diverse irregolarità:

- non corretta programmazione delle risorse pubbliche e della progettazione. In particolare quest'ultima non è basata su una progettazione preliminare complessiva ed una realizzazione per lotti funzionali. Gli interventi sono realizzati per stralci non funzionali, senza un disegno complessivo dell'opera, ma basandosi essenzialmente sui finanziamenti reperiti via via dall'Amministrazione, ribaltando completamente la ratio legislativa;
- incompletezza dei vari progetti appaltati. L'assenza di una compiuta progettazione esecutiva determina il continuo ricorso a varianti e, quindi, l'effettuazione di una sorta di "progettazione aperta", per momenti successivi, con la quale si procede sistematicamente allo stralcio di lavorazioni contrattualmente previste ed alla contemporanea introduzione di rilevanti modifiche esecutive, in aperto contrasto con le disposizioni della legge Merloni, prima, del Codice dei Contratti poi;

- dilatazione dei tempi di esecuzione, causate non solo dalle continue modifiche progettuali in corso d'opera, ma anche dalla difficoltà di gestione del cantiere, dovuto al proliferare delle imprese presenti in cantiere per affidamenti diretti di parti dell'opera;
- non corretta gestione di alcuni aspetti fondamentali dell'esecuzione dei lavori, quali le varianti senza una preventiva approvazione della variante stessa ed i subappalti;
- controllo non soddisfacente da parte del RUP;
- varianti al progetto senza giustificazione apparente. Oltre a quanto sopra evidenziato sulla non corretta gestione delle varianti, molto spesso le varianti sono frutto di scelte progettuali diverse in corso d'opera, non motivate e non riconducibili alle fattispecie tassativamente previste dalle leggi in vigore;
- incremento dei costi, conseguenza dell'incompletezza del progetto iniziale e delle diverse e numerose scelte progettuali in fase di esecuzione;
- numerosi affidamenti diretti in corso d'opera non adeguatamente motivati. Nella scelta dei contraenti non risultano, inoltre, rispettati i principi di trasparenza, rotazione, non discriminazione e parità di trattamento tra operatori economici.

6 Conclusioni

Dagli esiti del controllo emergono le seguenti tendenze:

1) Produzione eccessiva di atti

La produzione elevata di atti comporta un notevole aggravio dell'attività amministrativa conseguente alla ripetizione e replicazione degli oneri adempimentali, dell'istruttoria, della sottoscrizione degli atti di affidamento, degli adempimenti relativi al controllo da effettuare prima della sottoscrizione di un contratto, delle verifiche in corso di esecuzione ecc.. Può essere indicatore di un'organizzazione del lavoro non ottimale.

2) Frazionamento degli acquisti di beni e servizi o dell'affidamento lavori (tendenza collegata alla precedente)

Si tende ad adottare una determinazione per ogni singolo servizio, evento o attività (addirittura si adotta un atto per l'affidamento del servizio di trasporto in andata, un altro per il servizio di trasporto al ritorno, sempre alla stessa ditta). Nel caso dei lavori si profila l'impossibilità di seguire l'iter procedimentale di ogni singolo intervento e l'andamento complessivo dei lavori in relazione ai costi, ai tempi di attuazione e alla qualità del realizzato. L'eccessiva frammentazione ha effetti negativi, anche per quanto riguarda il rispetto degli obblighi del Patto di Stabilità interno per cui è necessario procedere alla programmazione dei pagamenti, non praticabile nel caso di atomizzazione degli interventi. La parcellizzazione degli acquisti di beni o servizi e dei lavori può costituire anche una violazione del divieto di frazionamento artificioso (articoli 29, comma 4 e 125, comma 13 del D. Lgs. 163/2006).

3) Programmazione delle attività e degli interventi poco sistematica ed organica (tendenza collegata alla precedente)

Si tende a fare riferimento all'urgenza e ad effettuare interventi "spot", in modo non coordinato, sulla base del bisogno che si è manifestato sul momento. Ciò avviene anche nel caso di attività od eventi aventi carattere periodico o ripetitivo per le quali è possibile procedere ad una programmazione anticipata oppure di interventi di tipo manutentivo per i quali è possibile procedere a una preventiva ricognizione dei fabbisogni.

4) Frequente ricorso alla procedura negoziata o all'affidamento diretto

Il ricorso frequente a tali procedure è "figlio" delle due tendenze precedenti, cioè di una scarsa programmazione delle attività e di un frazionamento degli acquisti e degli affidamenti di lavori. Il principio di economicità dell'azione amministrativa ed evidenti esigenze di celerità suggeriscono il ricorso a procedure snelle per affidamenti di importo ridotto, ma l'Amministrazione deve garantire al contempo la massima trasparenza del proprio operato. Nel caso delle procedure negoziate non assicura un adeguato livello di pubblicità per i potenziali offerenti ed il confronto competitivo si limita ai concorrenti scelti discrezionalmente dall'Amministrazione. Il ricorso frequente può quindi diventare un indicatore di scarsa trasparenza.

5) Poca chiarezza nei criteri di selezione degli operatori economici e degli incaricati esterni

Si tende a non motivare la scelta di rivolgersi ad una ditta (o un professionista) piuttosto che ad un'altra. Spesso si sceglie chi invitare sulla base di un rapporto fiduciario consolidato con l'Amministrazione, soprattutto nel caso di lavori o servizi già svolti in precedenza.

6) Scarso grado di rotazione degli operatori economici e dei professionisti esterni

Questa tendenza, collegata alla precedente, rischia di portare ad un restringimento del mercato a pochi soggetti, che vengono così a porsi in un rapporto preferenziale con l'amministrazione. Di solito ci si rivolge a ditte o persone che operano in ambito locale, soprattutto provinciale.

7) Redazione frettolosa e poco curata degli atti

Per quanto riguarda questo punto, bisogna osservare che la maggior parte dei provvedimenti risulta poco comprensibile e accessibile, utilizza formule obsolete, fa riferimento a norme abrogate oppure presenta refusi o ripetizioni che creano confusione nella lettura o interpretazione. Questo fatto di per sé indica poca chiarezza nell'attività istruttoria e rende difficile controllare che il procedimento amministrativo si svolga nel rispetto di tutti gli interessi coinvolti ed in ossequio al principio di imparzialità. Questo deve suonare come un campanello d'allarme

8) Poca attenzione nella gestione dell'iter delle determinazioni sul protocollo IRIDE

Spesso il percorso delle determinazioni viene abbandonato a se stesso e, dopo l'acquisizione dell'esecutività, possono trascorrere molti giorni prima dell'invio del provvedimento ai messi comunali per la pubblicazione.

9) Scarsa considerazione delle segnalazioni pervenute da parte dei dirigenti e dei responsabili P.O.

Nel corso dei controlli a tappeto, dirigenti e responsabili P.O. hanno risposto alle segnalazioni soltanto nel 10% dei casi e soltanto nel 6% hanno adottato le misure correttive necessarie (per 4 determinazioni su 64, di cui 2 in seguito a segnalazione urgente).

10) Nel caso degli interventi complessi:

- dilatazione dei tempi di realizzazione;
- progettazione incompleta;
- adozione non motivata di varianti con accrescimento dei costi.

Tali tendenze (o cattive abitudini) rappresentano delle disfunzioni che devono essere valutate con estrema attenzione perché vanno ad incidere sul buon andamento dell'attività amministrativa e possono costituire il lasciapassare per fenomeni più gravi, come quelli corruttivi.

7 Proposte

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.

Si possono individuare due tipologie di rimedi specifici, di tipo organizzativo e giuridico, aventi lo scopo di ridurre, se non eliminare le possibilità:

1. Soluzioni organizzative

- Sensibilizzazione e formazione del personale sui principi in materia di *procedimento amministrativo, redazione atti amministrativi e contrattualistica pubblica*;
- Programmazione sistematica e calendarizzata degli interventi in materia di lavori pubblici e delle attività aventi carattere ripetitivo;
- Informatizzazione degli adempimenti con la creazione di scadenziari;
- Inserimento del riferimento alla PEC del Comune di Pisa per qualsiasi tipo di comunicazione, presentazione domande di contributo ecc..

2. Soluzioni giuridiche

- Creazione di elenchi di professionisti esterni selezionati in base ad un avviso pubblico, rinnovato periodicamente;
- Utilizzo maggiore di elenchi di operatori economici selezionati in base ad un avviso pubblico, rinnovato periodicamente, divisi per le diverse tipologie di lavori;
- Sottoscrizione Protocolli di legalità per il ricorso alle "*white list*" della Prefettura;
- Utilizzo degli accordi quadro per l'affidamento dei lavori e servizi di manutenzione (manutenzione immobili, manutenzione ascensori, manutenzione veicoli)

L'accordo quadro nasce dall'esigenza di raggruppare nell'ambito di un'unica procedura l'acquisto di beni omogenei, aventi carattere tendenzialmente ripetitivo e costante nel tempo, accorpando la totalità o, comunque la maggior parte degli adempimenti per l'individuazione del contraente, al fine di ottenere un risparmio in termini di attività procedurali e di oneri, anche economici, connessi allo svolgimento delle consuete procedure di affidamento. E', quindi, uno strumento di programmazione, semplificazione e razionalizzazione delle procedure di affidamento di lavori (esclusivamente di manutenzione), mediante il quale la Stazione Appaltante individua in anticipo i propri futuri contraenti e determina le condizioni essenziali dei contratti da stipulare.

8 I correttivi per il controllo 2014

L'articolo 147-bis stabilisce che il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva deve svolgersi secondo i principi generali di revisione aziendale.

Dall'analisi dei dati raccolti è stato possibile elaborare per l'anno 2014 un metodo di controllo "tagliato su misura" per l'Amministrazione, che parta dalla situazione reale e tenga conto delle specificità del Comune di Pisa.

COSA controllare:

Appare opportuno escludere dal controllo, in quanto non rilevanti perché o si tratta di procedimenti "blindati" o 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 relativi attinenti i servizi di tesoreria;
- i provvedimenti relativi alle operazioni tecniche cimiteriali.

Vale inoltre la pena di sottoporre a controllo gli atti di importo più rilevante perché più significativi.

L'analisi si può concentrare sulle determinazioni aventi il seguente oggetto:

- il conferimento di incarichi professionali;
- l'affidamento di lavori di importo superiore a € 20.000,00
- l'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;
- l'approvazione di varianti di lavori in corso d'opera e di lavori di completamento;
- i provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche;
- i provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere superiori a € 1.000,00.

In sede di attuazione del Piano Anticorruzione sarà valutata l'opportunità di assoggettare a controllo ulteriori categorie di atti in relazione alla mappatura e alla quantificazione del rischio.

Al fine di individuare celermente il contenuto dell'atto sul protocollo Irice, si ritiene 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.

QUANDO effettuare il controllo:

Effettuazione del controllo successivo a consuntivo ogni quadrimestre (al fine di avere un quadro completo delle determinazioni esecutive, pubblicate nel periodo)

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.

COME controllare

E' possibile effettuare un controllo a campione ponderato, cioè calibrato sui risultati dell'indagine.

Non appare però significativo effettuare un controllo a campione suddiviso per direzione/ufficio perché l'organizzazione può cambiare nel tempo e perché, come già osservato, ci sono settori in cui vengono adottati, in percentuale prevalente, atti di organizzazione, atti di gestione del personale o di mero adempimento di compiti istituzionali.

L'indagine a campione avrà quindi ad oggetto la tipologia di atti individuata.

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%

Ogni 4 mesi, attraverso il Protocollo Iride, utilizzando come riferimento la sigla inserita nell'oggetto, si predispose una lista degli atti d'interesse, suddivisa per tipologia.

Gli atti da sottoporre a controllo a campione sono individuati in modo sistematico e casuale: conoscendo il numero di atti di quella tipologia (N) e stabilita la percentuale da analizzare (ampiezza del campione), è possibile determinare l'intervallo di campionamento $k=N/n$, cioè il numero di posizioni da calcolare per individuare in successione le unità da campionare.

Per esempio se le acquisizioni in economia di quel quadrimestre sono 300 e la percentuale da analizzare è pari al 10%, k ammonta a 30 (300/10). Andrà quindi controllata una determinazione ogni 30 presenti sulla lista. Può essere determinato casualmente anche il numero di partenza, estraendo a sorte un numero tra 1 e k e si procede selezionando una determinazione ogni k presenti nella lista, a partire dalla prima estratta casualmente.

Saranno predisposte specifiche schede di rilevazione per ogni tipologia di atto.