



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

Controlli regolarità amministrativa anno 2016

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

Ufficio del Segretario Generale
Il Funzionario
D.ssa Monica Spilli

Il Segretario Generale
D.ssa Marzia Venturi

Sommario

1	Finalità della relazione	3
2	Il controllo successivo di regolarità amministrativa all'interno del sistema dei controlli interni	4
3	Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2016 un anno di cambiamenti.....	5
	3.1 Novità normative	5
	3.2 Novità operative: il sorteggio informatico	8
	3.3 I numeri del controllo.....	12
	3.4 Il controllo su atti esecutivi e pubblicati	14
	3.5 Una panoramica generale	17
	3.5.1 Forniture e servizi.....	17
	3.5.2 Lavori	18
	3.5.3 Contributi	20
	3.5.4 Incarichi	21
	3.5.5 Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	21
4	Risultati.....	22
5	Conclusioni	30
6	Il controllo nel 2017	32
7	Gli strumenti d'intervento.....	33

1 Finalità della relazione

La presente relazione è predisposta in applicazione dell'art. 147-bis del T.U.E.L. che, così come modificato dal d.l. 174/2012, convertito con Legge 213/2012, ha previsto un "rafforzamento" del sistema dei controlli, che il legislatore ha inteso di incrementare, consolidando in particolare le modalità di presidio sull'attività amministrativa.

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

Il controllo di regolarità amministrativa ha lo scopo di assicurare la regolarità e correttezza dell'attività svolta e di ottenere un miglioramento costante della qualità degli atti in modo da:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il controllo di regolarità può infatti evidenziare disfunzioni dell'azione amministrativa che possono richiedere interventi specifici, suscettibili di essere inseriti nel Piano Anticorruzione (ad esempio: frammentazione degli affidamenti, scarsa rotazione dei contraenti ecc..).

Il Responsabile anticorruzione-Segretario Generale può quindi introdurre nel Piano misure di prevenzione specifiche e mirate, individuate sulla base dei risultati del

controllo. Tra l'altro il controllo successivo di regolarità, come prevede il D.lgs 267/2000, è svolto proprio sotto la direzione del Segretario Generale.

3 Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2016 un anno di cambiamenti

Il 2016 si è contraddistinto per numerosi cambiamenti che hanno avuto un inevitabile impatto sul controllo successivo di regolarità amministrativa. In particolare, con l'entrata in vigore di nuove normative e nuovi obblighi e con l'abrogazione della precedente disciplina, sono cambiati i parametri di riferimento per la valutazione dei provvedimenti adottati dalle strutture dell'Ente.

Occorre ricordare anche che nell'anno 2016 il Comune di Pisa è stato nuovamente interessato da cambiamenti riguardanti la struttura organizzativa (e la sua articolazione). Con le Delibere di Giunta n. 19, 64 e 81/2016 è stata approvata e perfezionata la nuova macrostruttura dell'Ente, entrata a regime il 1° giugno 2016. La situazione generale di transizione ha quindi comportato l'inevitabile necessità di aggiustamenti, che comunque sono stati ridotti al minimo.

3.1 Novità normative

Il D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016

Il 19 aprile 2016 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo Codice Appalti (D.Lgs. 50/2016) che ha comportato novità significative in materia di affidamento di lavori, forniture e servizi.

La principale novità consiste nell'abrogazione parziale e differita del Regolamento n. 207/2010 contenente le modalità di attuazione del vecchio Codice (D.Lgs. 163/2016). Nel nuovo D.Lgs. n. 50/2016 non è previsto un Regolamento attuativo, ma una serie di Linee Guida, emanate da ANAC con propria deliberazione, che acquistano efficacia con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Linee Guida emanate da ANAC

DELIBERA N. 973 DEL 14 SETTEMBRE 2016 G.U. N. 228 DEL 29/09/2016 RETTIFICA G.U. N. 38 DEL 15/02/2017	Linee Guida n. 1 , di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"
DELIBERA N. 1005 DEL 21 SETTEMBRE 2016 G.U. N. 238 DELL'11/10/2016	Linee Guida n. 2 , di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa"
DELIBERA N. 1096 DEL 26 OTTOBRE 2016 G.U. N. 273 DEL 22/11/2016	Linee guida n. 3 , di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni»

DELIBERA N. 1097 DEL 26 OTTOBRE 2016 G.U. N. 274 DEL 23/11/2016	<i>Linee Guida n. 4, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"</i>
DELIBERA N. 1190 DEL 16 NOVEMBRE 2016 G.U. N. 283 DEL 03/12/2016	<i>Linee guida n. 5, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici"</i>
DELIBERA N. 1293 DEL 16 NOVEMBRE 2016 G.U. N. 2 DEL 03/01/2017 RETTIFICA G.U. N. 38 DEL 15/02/2017	<i>Linee guida n. 6, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice»</i>

Un'altra rilevante novità è rappresentata dal fatto che il nuovo Codice non prevede più gli affidamenti in economia, disciplinati in precedenza dall'articolo 125 del D.lgs. 163/2006. Il nuovo Codice ha "assorbito" le procedure in economia nel quadro generale delle procedure sotto-soglia (articolo 36 D.Lgs. 50/2016).

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è divenuto il criterio preferenziale nella scelta del contraente ed è stato reso obbligatorio in alcuni campi in cui è fondamentale l'utilizzo di manodopera (es. servizi di pulizia, servizi sociali ed assistenziali, ristorazione ospedaliera e per i servizi scolastici).

Non sono più previsti i lavori o servizi complementari di cui all'articolo 57, comma 5 del D.Lgs. 163/2006, mentre le varianti in corso d'opera sono inserite all'interno della norma che disciplina la "modifica di contratti durante il periodo di efficacia" (articolo 106 del D.Lgs. 50/2016).

Le numerose modifiche hanno avuto come conseguenza il superamento delle disposizioni attuative contenute nei regolamenti comunali. Ad esempio il regolamento comunale per gli affidamenti in economia e il regolamento dei Contratti (approvati rispettivamente con deliberazione del Consiglio Comunale n. 62 del 29/07/2008 e n. 28 del 03/04/2003) sono intendersi superati e non più applicabili.

Il nuovo Codice si applica alle procedure e ai contratti per i quali bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente al 19 aprile 2016.

Per agevolare l'applicazione della nuova normativa, il Segretario Generale ha predisposto 2 circolari: la prima prot. n. 46607 del 10/06/2016 con un generale riepilogo delle nuove procedure di affidamento di servizi, forniture e lavori, con particolare attenzione agli affidamenti sotto-soglia e alla procedura negoziata, la seconda n. 75038 del del 3 ottobre 2016 contenente alcune indicazioni operative per l'affidamento di lavori e l'acquisizione di beni e servizi.

Conseguentemente, per quanto riguarda gli affidamenti, il controllo di regolarità amministrativa ha utilizzato come parametro di riferimento sia il D.Lgs. 163/2006 che il D.Lgs. 50/2016 (e relative disposizione di attuazione).

La legge di stabilità 2016 e il DPCM 24 dicembre 2015

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 28 dicembre 2015), sul solco di precedenti leggi finanziarie, dispone l'obbligo di ricorso al mercato elettronico o alle piattaforme telematiche per tutti gli acquisti di beni e servizi di valore compreso tra 1.000,00 € e la soglia comunitaria (€ 209.000,00).

Il Comune di Pisa, in quanto ente locale, non ha un obbligo generale di approvvigionarsi tramite convenzione CONSIP, ma è tenuto a farlo, per legge, relativamente a precise categorie merceologiche. Alcune di queste categorie sono individuate DPCM 24 dicembre 2015, entrato in vigore il 9 agosto 2016.

Di seguito una tabella riassuntiva:

CATEGORIA	SOGLIA DI OBBLIGATORIETÀ*	NORMA DI RIFERIMENTO
Energia elettrica	--	articolo 1, comma 7 D.L. 95/2012
Gas	--	
Carburanti rete e carburanti extra-rete	--	
Combustibili per riscaldamento	--	
Telefonia fissa e telefonia mobile	--	
Vigilanza armata	40.000 €	DPCM 24 dicembre 2015 Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89
Facility management immobili	Soglia di rilevanza comunitaria	
Pulizia immobili	Soglia di rilevanza comunitaria	
Guardiania	40.000 €	
Manutenzione immobili e impianti	Soglia di rilevanza comunitaria	
Beni e servizi informatici e di connettività	--	articolo 1, comma 512 Legge 208/2015

* Le soglie indicate sono da intendersi come importo massimo annuo, a base d'asta, negoziabile autonomamente per ciascuna categoria merceologica da parte delle singole amministrazioni

Solo nel caso in cui un bene o un servizio, tra quelli indicati in tabella, già oggetto di una convenzione Consip, non risulti idoneo al soddisfacimento del fabbisogno specifico dell'Amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali (quantità, tipologia, prezzo ecc.), il Comune può procedere ad acquisti presso fornitori scelti in modo autonomo.

Con la novità introdotta dalla Legge di stabilità, l'acquisto in autonomia può essere effettuato esclusivamente a seguito di una specifica autorizzazione motivata del Segretario Generale (organo di vertice amministrativo).

Quindi nei casi individuati in tabella, se la convenzione CONSIP (da consultare obbligatoriamente) non soddisfa le esigenze specifiche del Comune di Pisa, il dirigente

del settore coinvolto deve richiedere una specifica e motivata autorizzazione al Segretario Generale.

Per quanto riguarda i beni e i servizi informatici e di connettività, è possibile procedere ad acquisti autonomi (sempre esclusivamente a seguito di autorizzazione motivata del Segretario Generale) nelle seguenti ipotesi:

- quando il bene non è disponibile su convenzione CONSIP;
- quando il bene è disponibile, ma non è idoneo a soddisfare il fabbisogno specifico;
- nei casi di necessità e urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa.

L'autorizzazione rilasciata dal Segretario Generale deve essere comunicata al competente ufficio della Corte dei Conti.

Nel caso di beni e servizi informatici l'autorizzazione deve essere comunicata all'Autorità Nazionale AntiCorruzione e all'AgID.

MePA e gli appalti dei lavori di manutenzione

Un'altra novità è rappresentata dall'abilitazione MEPA per i lavori pubblici. Con la pubblicazione di nuovi bandi, MePA si è aperto al settore dei lavori di manutenzione, una facoltà introdotta dalla Legge di stabilità 2016. Le Amministrazioni possono quindi negoziare sul mercato elettronico non solo acquisti di beni o servizi, ma anche appalti di lavori di manutenzione.

3.2 *Novità operative: il sorteggio informatico*

L'articolo 4 del Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e per l'organizzazione dei procedimenti di gara (Del.G.C. n. 189/2012) individua le determinazioni da sottoporre al controllo e, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 147-bis¹, prevede 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.

Infatti il Regolamento in questione individua alcune caratteristiche generali del processo di controllo e lascia al Segretario generale l'individuazione delle concrete modalità attuative. Di conseguenza, in seguito alla messa in pratica dell'attività di verifica e alle anomalie operative riscontrate, tali modalità di controllo sono state man mano adeguate alle necessità che si sono manifestate. Si tratta comunque di un processo in continua evoluzione, suscettibile di ulteriori perfezionamenti.

La verifica a campione, effettuata a consuntivo, con frequenza quadrimestrale, rimane una modalità efficiente ed efficace di effettuare il controllo di regolarità successiva sugli atti.

¹ 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)

Anche per l'anno 2016 sono state confermate le modalità operative utilizzate negli anni precedenti, fatta salva la modifica delle percentuali degli atti da sottoporre a indagine a campione, dando priorità ai settori risultati più critici nella Relazione relativa all'anno 2015 (provvedimento del Segretario Generale n. 213 del 23/02/2016).

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

Tipologia di atti sottoposti a controllo a campione – anno 2016

CONTENUTO DELL'ATTO	% CAMPIONE
conferimento di incarichi professionali	25%
affidamento di lavori di importo superiore a € 30.000,00	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)	15%
approvazione di varianti di lavori in corso d'opera	20%
lavori di completamento	20%
provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	20%
Provvedimenti di approvazione di bandi e di contributi e di benefici economici in genere	20%
provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere	20%

Come gli anni passati, sono stati esclusi dal controllo:

- i provvedimenti relativi ad acquisti per importi inferiori a € 3.000,00;
- i provvedimenti relativi a lavori per importi inferiori a € 30.000,00;
- i provvedimenti relativi ad acquisti avvenuti tramite MePA o centrali di acquisto.

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

Ogni quattro mesi, attraverso il sistema informatico di gestione documentale Iride, è stato predisposto un elenco di determinazioni suscettibili di essere oggetto del controllo successivo.

Nel primo quadrimestre 2016, l'individuazione del campione da cui estrarre gli atti da controllare è stata effettuata manualmente, sulla base dell'oggetto e della codifica inseriti su Iride (questa modalità era stata utilizzata anche negli anni scorsi).

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

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

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

Utilizzando la funzione “sorteggio”, l’applicativo Iride estrae in modo automatico i provvedimenti da analizzare.

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

Occorre precisare che nella categoria “affidamento lavori” e “acquisizione di beni e servizi” devono essere inserite soltanto le determine finali dei procedimenti di aggiudicazione, cioè quelle che individuano il fornitore e impegnano la spesa relativa. Per gli acquisti di beni e servizi effettuati tramite MEPA, Accordi quadro o piattaforme d’acquisto centralizzate, invece, deve essere selezionata la voce specifica.

Categoria atti	Legenda
Affidamento lavori	Affidamento di lavori pubblici
Varianti in corso d’opera	Approvazione di varianti in corso d’opera
Acquisizione beni e servizi	Acquisizione di beni e di servizi in via autonoma <u>senza</u> ricorso a MePA, Start, convenzioni CONSIP, Accordi Quadro ecc..
MEPA, CONSIP, START, Accordi quadro	Acquisizione di beni e di servizi tramite MePA, Start, convenzioni CONSIP, Accordi Quadro ecc..
Bandi contributi	Provvedimenti di approvazione di bandi per la concessione di contributi ordinari e di benefici economici in genere
Provvedimenti assegnazione contributi	Provvedimenti di assegnazione di contributi ordinari e straordinari
Incarichi	Affidamento di incarichi professionali (ad esclusione dei servizi di architettura e ingegneria di cui all’art. 46 del nuovo Codice Appalti), disciplinati dal Regolamento Comunale per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo (Del. G.C. n. 205/2013)
Convenzioni urbanistiche	Provvedimenti di attuazione delle convenzioni urbanistiche
Atti urbanistici	Attribuzione di diversa categoria a unità di spazio, modifica classe di appartenenza
Sponsorizzazioni	Provvedimenti relativi alle procedure per l’individuazione di sponsor
Atti di gestione del patrimonio	Concessione di beni immobili, locazioni, pagamento spese condominiali, indennità di occupazione, rateazione debito, procedure di vendita..

Categoria atti	Legenda
Gestione demanio marittimo	Autorizzazione alla gestione dell'attività di bar/ristorante presso stabilimenti balneari, autorizzazione alla gestione dell'attività di posa ombrelloni e sedie a sdraio..
PEEP	Recesso anticipato dal vincolo convenzionale relativo alla determinazione del prezzo, trasformazione del diritto di superficie in proprietà..
Provvedimenti politiche della casa	Approvazione graduatorie alloggi, erogazione contributi a sostegno locazione..
Atti di organizzazione/gestione del personale	Atti di approvazione della microstruttura, attivazione tirocini, atti di gestione del personale interno ecc..
decadenze e revoche	Provvedimenti di decadenza e revoca
Altro	<p>Tutto ciò che non rientra nelle categorie precedenti.</p> <p>A titolo esemplificativo (e non esaustivo):</p> <p>Atti di gestione operativa cimiteri (concessione preselle, trasferimento diritto di tumulazione, esumazione..)</p> <p>Disciplina commercio e attività produttive</p> <p>Costituzione in giudizio</p> <p>Provvedimenti economato</p> <p>Provvedimenti società e aziende</p> <p>Provvedimenti in materia di espropri</p> <p>Provvedimenti in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavori</p> <p>Provvedimenti gestione mobilità (installazione di stalli di sosta, carico/scarico merci, divieto di fermata..)</p> <p>Altro</p>

3.3 I numeri del controllo

In totale, nel 2016 sono state selezionate 612 determinine (da cui sono stati sottratti gli atti esclusi dal controllo) che hanno costituito la base da cui estrarre i provvedimenti da analizzare.

Nel corso dell'anno 2016 sono state controllate in totale **70** determinazioni.

Numero di atti controllati nel 2016

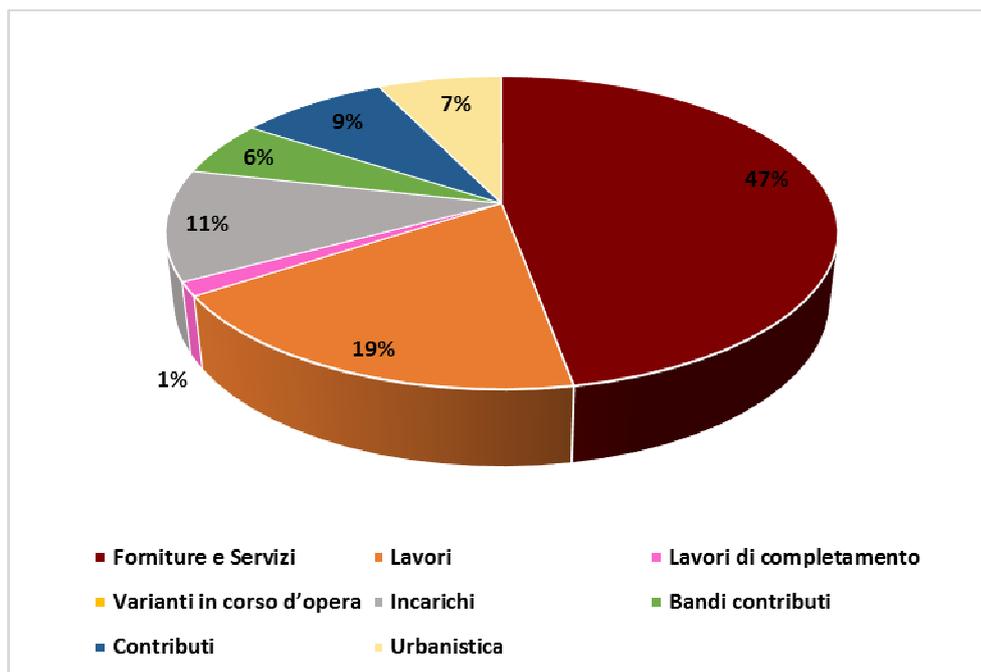
	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre	
Forniture e Servizi	9	16	8	33
Lavori	3	6	4	13
Lavori di completamento	0	1	0	1
Varianti in corso d'opera	0	0	0	0
Incarichi	2	3	3	8
Bandi contributi	1	2	1	4
Contributi	2	1	3	6
Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche	3	1	1	5
TOTALE ATTI	20	30	20	70

Per ampliare il campo dell'indagine o per approfondire alcune tematiche sono state controllate 5 determinazioni in più rispetto a quelle individuate col mero calcolo delle percentuali:

- 2 determinazioni in più nel primo quadrimestre (1 in materia di lavori pubblici, 1 in materia di urbanistica);
- 2 determinazioni nel secondo quadrimestre (1 in materia di acquisti di beni e servizi, 1 in materia di lavori pubblici);
- 1 determinazione nel terzo quadrimestre (in materia di contributi).

Anche nel 2016 la maggioranza delle determinazioni analizzate ha avuto ad oggetto l'acquisto di forniture e servizi (47%). In seconda posizione si collocano le determinazioni di lavori (20% del totale), mentre al terzo posto si collocano i provvedimenti di conferimento incarichi professionali, trasversali a molte strutture e oggetto di un controllo più approfondito (la percentuale è stata portata al 25%).

Tipologia delle determinazioni analizzate nel 2016



Un discorso a parte meritano le “varianti in corso d’opera”, che, dalla tabella e dal grafico sopra riportati, non risulterebbero essere state analizzate nel corso del 2016. In realtà nel terzo quadrimestre è stata adottata una variante che è stata classificata su Iride come “affidamento lavori” (e non come “variante in corso d’opera”) e quindi estratta e controllata nell’ambito della più generale categoria dei lavori pubblici.

3.4 Il controllo su atti esecutivi e pubblicati

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

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

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

Nel 2° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati al 10 settembre 2016.

Nel 3° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati alla data del 10 gennaio 2017.

Negli anni precedenti era stato rilevato che l'invio in pubblicazione poteva avvenire anche dopo qualche settimana rispetto all'apposizione del visto di regolarità contabile. Si consolida la tendenza a un generale miglioramento, a parte pochissime eccezioni.

Merita, tuttavia, un ulteriore approfondimento, non praticabile in questa sede, circa le cause che comportano l'acquisizione dell'esecutività della determina anche a distanza di tempo dalla loro adozione.

La situazione è illustrata dal prospetto seguente:

Tipologia atto	N° determina	Data determina	Esecutività	Pubblicazione
FO.SER.	n. 3	15/01/2016	19/01/2016	21/01/2016
FO.SER.	n. 40	22/01/2016	02/02/2016	02/03/2016
FO.SER.	n. 67	28/01/2016	05/02/2016	05/02/2016
FO.SER.	n. 149	18/02/2016	22/02/2016	23/02/2016
FO.SER.	n. 165	22/02/2016	18/03/2016	22/03/2016
FO.SER.	n. 186	25/02/2016	22/03/2016	22/03/2016
FO.SER.	n. 206	29/02/2016	18/03/2016	22/03/2016
FO.SER.	n. 272	16/03/2016	25/03/2016	14/04/2014
FO.SER.	n. 334	06/04/2016	22/04/2016	27/04/2016
LAV	n. 109	08/02/2016	16/02/2016	18/02/2016
LAV	n. 146	17/02/2016	14/04/2016	14/04/2016
LAV	n. 162	19/02/2016	22/04/2016	26/04/2016
INC	n. 121	09/02/2016	30/03/2016	31/03/2016
INC	n. 122	09/02/2016	30/03/2016	31/03/2016
BAN	n. 242	09/03/2016	17/03/2016	17/03/2016
CONTR	n. 3	07/01/2016	17/01/2016	17/01/2016
CONTR	n. 345	08/04/2016	22/04/2016	29/04/2016

Tipologia atto	N° determina	Data determina	Esecutività	Pubblicazione
URB	92	29/01/2016	29/01/2016	29/01/2016
URB	48	10/02/2016	10/02/2016	10/02/2016
URB	243	01/03/2016	01/03/2016	01/03/2016
INC	n. 635	21/06/2016	08/07/2016	12/07/2016
INC	n. 795	22/07/2016	08/08/2016	18/08/2016
INC	n. 796	22/07/2016	08/08/2016	18/08/2016
LAV	n. 410	03/05/2016	20/05/2016	23/05/2016
LAV	n. 449	12/05/2016	31/05/2016	08/06/2016
LAV	n. 729	07/07/2016	15/07/2016	15/07/2016
LAV	n. 742	12/07/2016	25/08/2016	29/08/2016
LAV	n. 820	29/07/2016	03/08/2016	04/08/2016
LAV	n. 869	16/08/2016	30/08/2016	31/08/2016
LAV	n. 747	13/072016	26/07/2016	26/07/2016
FO.SER.	n. 454	13/05/2016	20/05/2016	06/06/2016
FO.SER.	n. 542	11/05/2016	11/05/2016	12/05/2016
FO.SER.	n. 464	16/05/2016	27/05/2016	30/05/2016
FO.SER.	n. 461	16/05/2016	27/05/2016	30/05/2016
FO.SER.	n. 475	19/05/2016	27/05/2016	31/05/2016
FO.SER.	n. 546	06/06/2016	09/06/2016	10/06/2016
FO.SER.	n. 557	08/06/2016	09/06/2016	04/07/2016
FO.SER.	n. 682	08/06/2016	08/06/2016	08/06/2016
FO.SER.	n. 697	10/06/2016	10/06/2016	10/06/2016
FO.SER.	n. 607	15/06/2016	16/06/2016	21/06/2016
FO.SER.	n. 610	15/06/2016	20/06/2016	21/06/2016
FO.SER.	n. 620	16/06/2016	22/06/2016	04/07/2016
FO.SER.	n. 636	21/06/2016	22/06/2016	04/07/2016
FO.SER.	n. 727	06/07/2016	12/07/2016	13/07/2016
FO.SER.	n. 787	20/07/2016	16/08/2016	19/08/2016
FO.SER.	n. 909	31/08/2016	06/09/2016	06/09/2016
BAN	n. 501	26/05/2016	31/05/2016	03/06/2016
BAN	n. 878	19/08/2016	30/08/2016	31/08/2016
CONTR	n. 468	17/05/2016	20/05/2016	23/05/2016
URB	n. 904	21/07/2016	21/07/2016	22/07/2016
INC	n. 1372	14/12/2016	23/12/2016	27/12/2016
INC	n. 1391	15/12/2016	21/12/2016	22/12/2016
INC	n. 1377	14/12/2016	21/12/2016	22/12/2016
LAV	n. 1070	10/10/2016	23/11/2016	29/11/2016
LAV-VAR	n. 1190	16/11/2016	06/12/2016	06/12/2016
LAV	n. 1317	09/12/2016	23/12/2016	27/12/2016
LAV	n. 1429	21/12/2016	28/12/2016	29/12/2016
FO.SER.	n. 923	02/09/2016	09/09/2016	20/09/2016
FO.SER.	n. 996	20/09/2016	19/10/2016	20/10/2016

Tipologia atto	N° determina	Data determina	Esecutività	Pubblicazione
FO.SER.	n. 1146	10/10/2016	10/10/2016	10/10/2016
FO.SER.	n. 1267	01/12/2016	07/12/2016	12/12/2016
FO.SER.	n. 1369	14/12/2016	14/12/2016	14/12/2016
FO.SER.	n. 1373	14/12/2016	14/12/2016	14/12/2016
FO.SER.	n. 1148	02/11/2016	25/11/2016	25/11/2016
FO.SER.	n. 1477	14/12/2016	05/01/2017	10/01/2017
CONTR	n. 918	01/09/2016	19/10/2016	21/10/2016
CONTR	n. 1368	14/12/2016	30/12/2016	02/01/2017
CONTR	n. 1459	23/12/2016	30/12/2016	02/01/2017
BAN	n. 1049	05/10/2016	19/10/2016	24/10/2016
URB	n. 1086	21/09/2016	21/09/2016	22/09/2016

3.5 Una panoramica generale

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

3.5.1 Forniture e servizi

Nel 2016 gli acquisti avvenuti tramite MePA o centrali di acquisto sono stati sottratti al controllo in quanto modalità di acquisto obbligatoria.

La percentuale di acquisti effettuata tramite MePA o centrale d'acquisto risulta crescente perché sempre più beni e servizi sono disponibili sul mercato elettronico. L'acquisto avviene sia tramite richiesta di offerta (con richiesta di una pluralità di preventivi), sia tramite ordine diretto. La scelta dei fornitori richiede una cura sempre maggiore perché sempre maggiore è il numero degli operatori presenti sulla piattaforma. Il che comporta la necessità di motivare le scelte relative sia ai soggetti da invitare che quelle relative agli aggiudicatari, ovviamente nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e rotazione.

Un dato rilevante riguarda gli acquisti inferiori a 3.000 €, concentratisi nel terzo quadrimestre. Su 104 determine esecutive, l'esatta metà è costituita da acquisti di importo minuto (molto spesso questi acquisti sono stati effettuati su MePA). Questo dato continua a essere sintomatico di una programmazione non ottimale. Da valutare anche, soprattutto per importi inferiori a 1.000,00, la possibilità di ricorrere a modalità di acquisto semplificate.

Per quanto riguarda i provvedimenti controllati (33 in totale), l'importo totale ammonta a € 875.077, 19 per un importo medio € 38.046,83. Nell'importo non è stata conteggiata la somma impegnata per il servizio di gestione rifiuti (circa € 24.500.00,00), che costituisce il servizio più oneroso affidato dall'Ente e che altererebbe la media.

Anche nel 2016 rimane la tendenza delle strutture dell'Amministrazione a ricorrere con frequenza all'affidamento diretto, anche se in leggero calo. La diminuzione può essere dovuta sia al fatto che alcuni provvedimenti non sono stati valutati perché erroneamente classificati su Iride, sia perché l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 e relative Linee Guida hanno previsto la richiesta di almeno 2 preventivi.

Infatti si è proceduto a un affidamento diretto nel 60% dei casi rispetto al 15% dei casi in cui è stata effettuata una gara ufficiosa con richiesta di preventivi.

Occorre però precisare che, in più occasioni, l'affidamento diretto non ha rappresentato la "prima scelta", ma è stato preceduto da richieste di offerta avviate su MePA e andate deserte.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto di beni e servizi analizzate nel 2016



3.5.2 Lavori

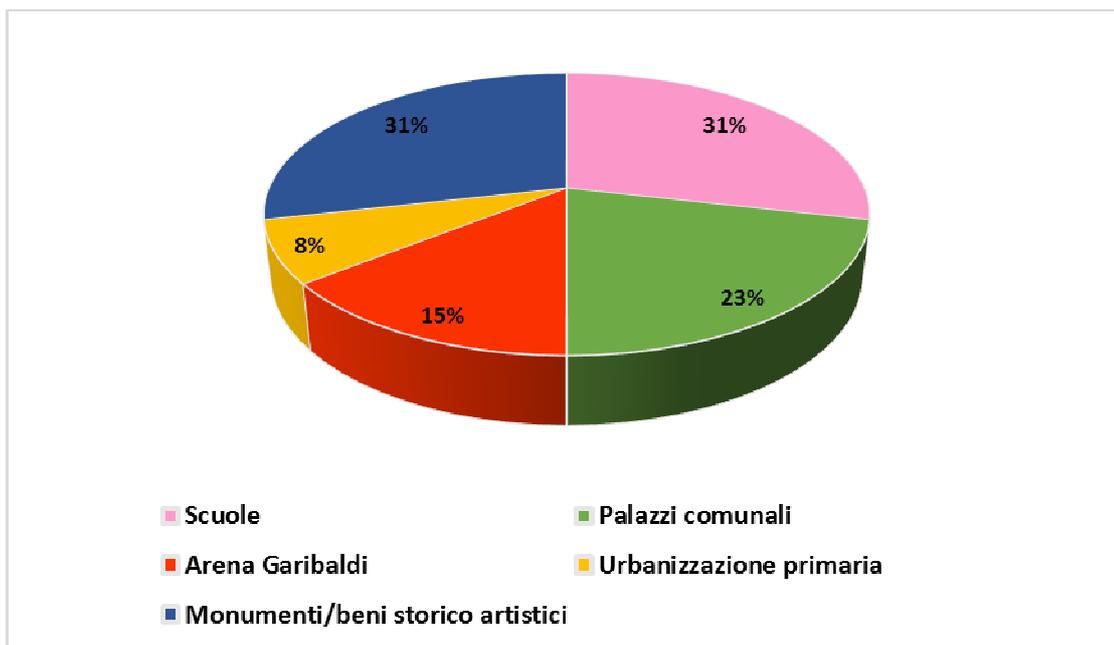
Per i lavori pubblici, l'anno 2016 ha rappresentato un anno di transizione in quanto è risultato particolarmente significativo l'impatto del nuovo Codice Appalti. Nell'anno 2016 è stato adottato un numero di determinazioni di affidamento di lavori superiore rispetto agli anni precedenti, che si erano invece caratterizzati per un piccolo negativo dovuto, presumibilmente, alla necessità di rispettare i vincoli imposti dal Patto di Stabilità.

Per quanto riguarda le determinazioni che compongono il campione soggetto a controllo, l'importo medio degli affidamenti non è particolarmente elevato:

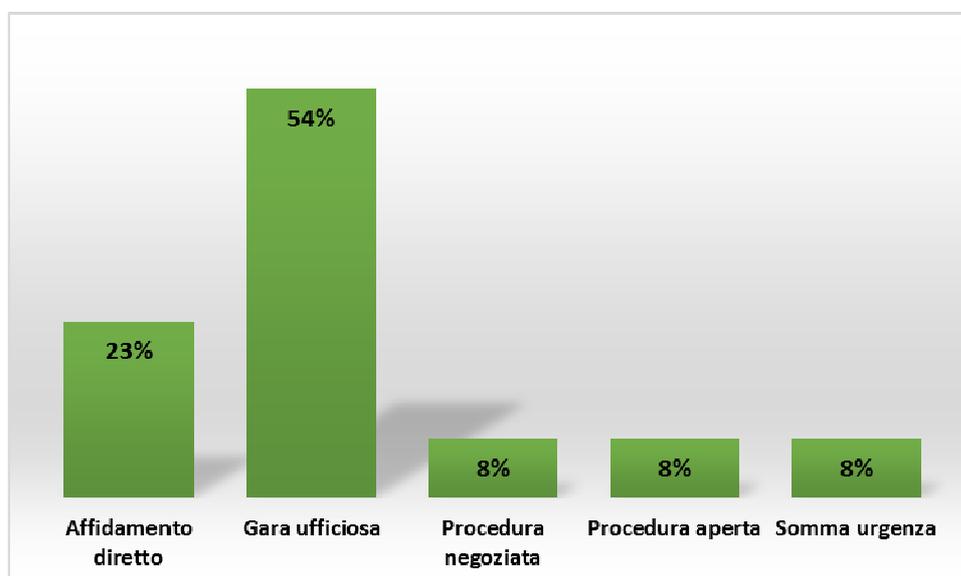
IMPORTO COMPLESSIVO	IMPORTO MEDIO AFFIDAMENTI
€ 818.277,39	€ 62.944,41

I provvedimenti analizzati in materia di lavori pubblici (13 in totale) riguardano, nella maggior parte dei casi, interventi di manutenzione o risanamento su immobili scolastici oppure lavori di miglioramento e su beni storico-artistici. Gli altri affidamenti interessano sistemazione lo stadio comunale (Arena Garibaldi), immobili comunali da mantenere oppure interventi di urbanizzazione primaria.

LLPP - Ripartizione delle determinazioni analizzate sulla base dell'oggetto dell'intervento anno 2016



Occorre inoltre segnalare che si riscontra un miglioramento per quanto concerne le modalità di affidamento, in quanto nel 54% dei casi si è ricorsi a una gara ufficiosa che, pur avendo una ridotta evidenza pubblica, implica comunque un'indagine di mercato e la richiesta di più preventivi. L'affidamento diretto ha riguardato, nel complesso, il 31% delle determine (affidamento diretto e somma urgenza).



Si evidenzia inoltre che, nel terzo quadrimestre, a seguito dell'attivazione dei relativi bandi su MePA, sono state avviate anche le prime procedure per l'affidamento di lavori di manutenzione tramite mercato elettronico.

3.5.3 Contributi

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

I bandi hanno operato nei seguenti settori d'intervento:

- cultura
- promozione turistica
- tutela animali
- sport
- scuole infanzie
- sostegno a persone disabili.

Il campione di controllo è stato costituito da 4 determinazioni di cui soltanto una avente ad oggetto un vero e proprio bando a causa dell'errato inserimento degli atti sul protocollo Iride.

b) Provvedimenti di erogazione/concessione contributi

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

Occorre evidenziare un dato relativo al secondo e terzo quadrimestre (di solito periodo "di picco" dell'erogazione dei contributi) e connesso alla selezione della tipologia degli atti da parte delle singole strutture al momento dell'inserimento su Iride. Negli elenchi estratti da Iride è presente un numero minore di provvedimenti rispetto allo scorso anno. Questo dato può essere motivato dal fatto che, in molti casi, le determinazioni con cui si approva una bozza di convenzione che disciplina i rapporti tra il Comune di Pisa e un soggetto privato (operante soprattutto nei campi dello sport, della cultura e del turismo) non sono state inserite come "*provvedimenti assegnazione contributi*" in quanto ritenute escluse dall'applicazione della relativa disciplina (articolo 1, comma 1 lett. c) del Regolamento per la concessione di contributi)². Tuttavia tale esclusione può operare soltanto se la convenzione contiene l'individuazione di obblighi e doveri reciproci tra le parti e non si limita a prevedere come unico obbligo a carico del Comune quello di assegnare un contributo in denaro (oppure un contributo in altra forma, quale ad es. la diffusione materiale informativo).

Sono state sottoposte a controllo 6 determinazioni (di cui 2 non valutate), per un importo complessivo di € 149.626,42 concessi ai beneficiari.

² "Le norme del presente regolamento non si applicano:

(...)

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

3.5.4 Incarichi

Nel 2016 sono state adottate 41 determinazioni in materia di incarichi professionali.

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

Le attività sono espressamente qualificate come "servizi di architettura e ingegneria" e l'affidamento dovrebbe essere classificato sul protocollo Iride proprio come "acquisto di beni e servizi".

Le Direzioni, tuttavia, hanno continuato a inserire le determine come "incarichi" e, data la specificità degli operatori economici a cui i servizi possono essere affidati è stato ritenuto opportuno mantenere la vecchia classificazione.

I provvedimenti hanno avuto ad oggetto, in particolare, l'affidamento di incarichi per:

- indagini geologiche;
- progettazione preliminare, esecutiva e direzione lavori;
- redazione documentazione antincendio;
- redazione elaborati grafici;
- coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione.

Sono stati selezionati 8 provvedimenti per un totale di € 45.990,12.

3.5.5 Provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche

Come negli anni precedenti, anche nel 2016 è stato adottato un numero esiguo di determinazioni attuative di convenzioni urbanistiche, tanto che nell'intero anno sono state selezionate 5 determinazioni.

In generale i provvedimenti hanno avuto prevalentemente a oggetto:

- l'acquisizione gratuita di aree e sedimi stradali;
- il declassamento o l'attribuzione a diversa categoria di immobili.

4 Risultati

Come già evidenziato, l'attività di verifica ha riguardato 70 provvedimenti in totale.

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

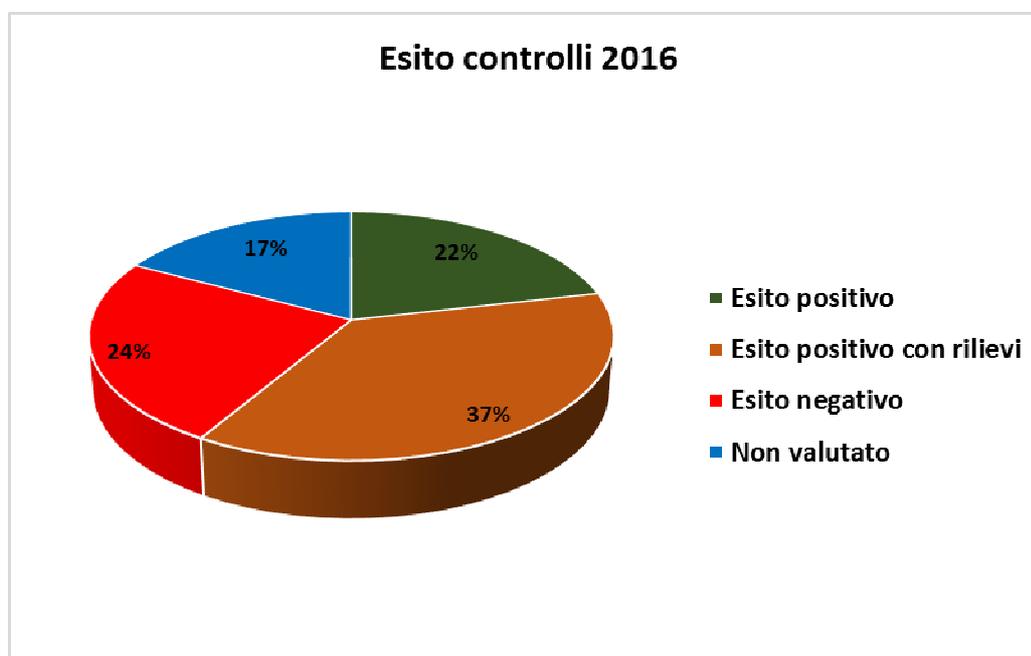
15 esiti positivi

26 esiti positivi con rilievi

17 esiti negativi

12 provvedimenti non valutati.

Esito controlli regolarità amministrativa 2016



I controlli con esito positivo e positivo con rilievi rappresentano la maggioranza dei controlli (59% del totale), anche se la percentuale delle verifiche con esito negativo, più bassa rispetto allo scorso anno, rimane rilevante perché ammonta a circa $\frac{1}{4}$ del totale.

Occorre però rilevare che il 17% degli atti non è stato valutato perché non correttamente classificato al momento dell'inserimento sull'applicativo Iride. Le determinazioni erroneamente classificate su Iride dalle singole Direzioni sono state automaticamente inserite dall'applicativo nell'elenco degli atti da cui estrarre il campione da sottoporre controllo di regolarità amministrativa e, a volte, casualmente estratte. In questi casi, si è proceduto a segnalare l'errore di classificazione alla struttura interessata, senza esaminare l'atto; è stata quindi introdotta la voce "non valutato" come possibile esito del controllo. Questo dato, pur non fornendo alcuna indicazione sulla redazione degli atti, è quantomeno sintomatico di poca attenzione nell'individuazione della tipologia di atti.

Nel 2016 sono state inviate 2 richieste di chiarimenti alle Direzione coinvolte, richieste che sono state regolarmente riscontrate.

Con provvedimento del Segretario Generale n. 213/2016 è stato attivato un meccanismo di contraddittorio con il Segretario Generale stesso per l'eventuale revisione del controllo con esito negativo.

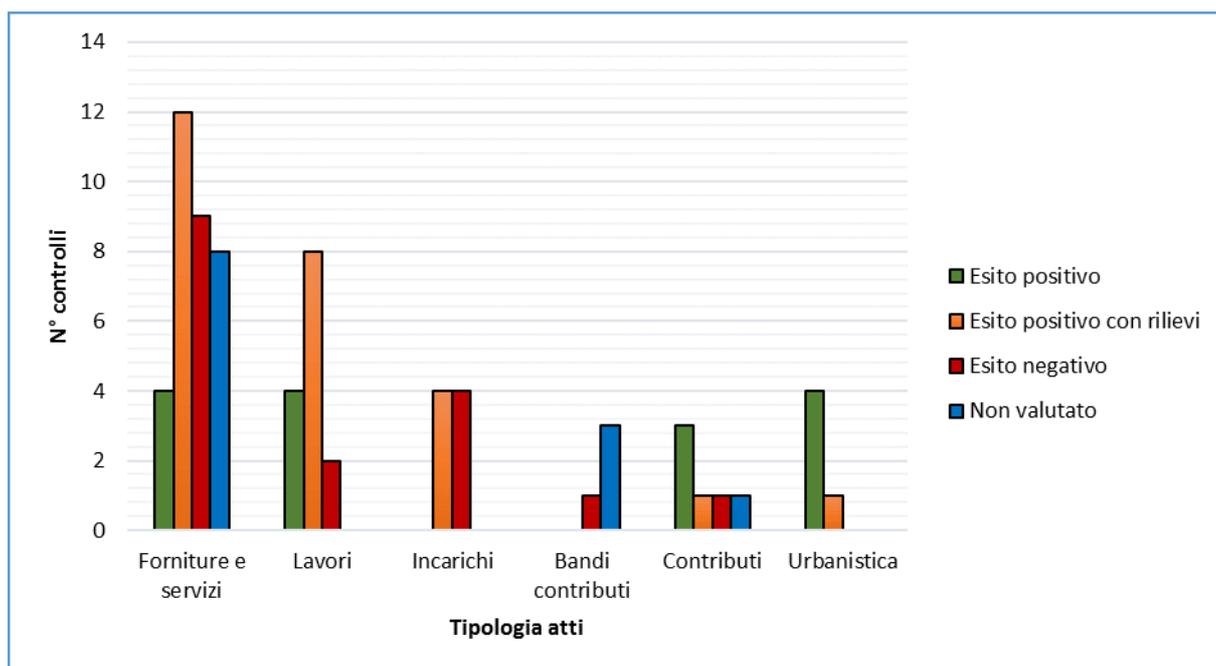
La procedura è così articolata:

- entro **10 giorni** dalla ricezione del referto del controllo con esito negativo, il soggetto che ha adottato l'atto (dirigente o responsabile P.O.) può inoltrare al Segretario Generale, tramite il protocollo Iride, la richiesta motivata di revisione dell'esito del controllo. Nella richiesta può essere fatta domanda di un colloquio diretto (audit) col Segretario Generale;
- nei successivi **10 giorni** il Segretario Generale:
 - a. Valuta la richiesta;
 - b. Fissa un audit, se richiesto dagli interessati;
 - c. Dispone la revisione dell'esito oppure la conferma dello stesso.

Il meccanismo ha operato in un caso, con richiesta di audit e si è concluso con la conferma dell'esito del controllo.

Andando ad analizzare la distribuzione dei risultati dei controlli rispetto alle diverse tipologie di provvedimenti, le criticità più rilevanti emergono in relazione all'affidamento di incarichi a professionisti esterni e nell'approvazione di bandi per l'erogazione di contributi (i controlli non hanno mai avuto esito completamente positivo). Nel caso delle determinazioni in materia urbanistica non ci sono stati controlli con esito negativo.

Distribuzione esito controlli per tipologia di determinazioni nell'anno 2016

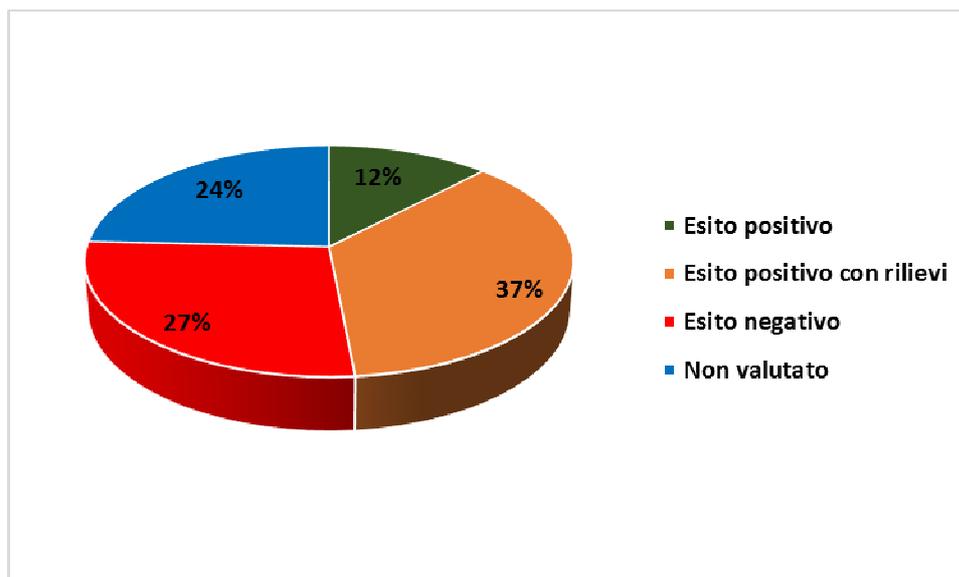


Di seguito si illustrano i risultati delle verifiche per singola tipologia di atti.

FORNITURE E SERVIZI

Nel 2016 i controlli positivi e positivi con rilievi hanno costituito circa la metà del totale.

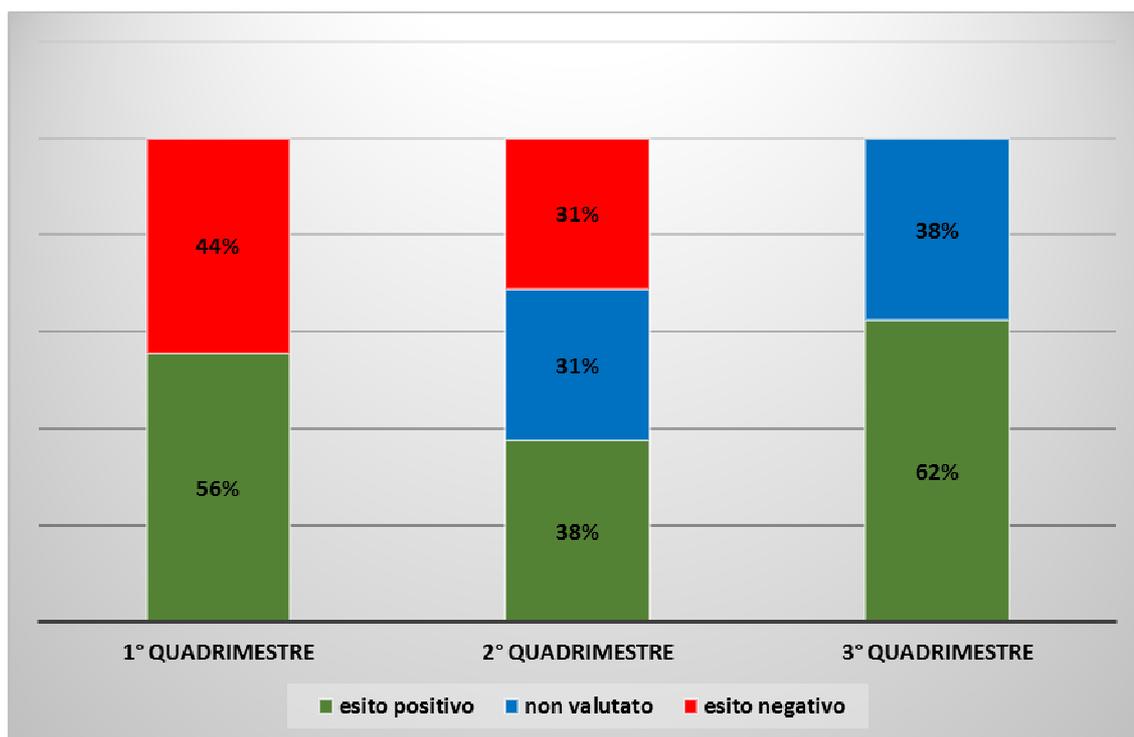
Esiti controlli determinazioni di acquisto beni e servizi sull'intero 2016



Nell'arco dell'anno è stato rilevato un andamento altalenante nella redazione degli atti di questa tipologia. Le maggiori criticità sono state riscontrate nel 2° quadrimestre, anche se in parte giustificate dalla recentissima entrata in vigore del nuovo Codice Appalti e quindi dalla prima applicazione della nuova normativa. Nel terzo quadrimestre non ci sono state verifiche con esito negativo.

In ogni caso, gli esiti dei controlli non sono del tutto confrontabili con gli esiti dello scorso anno, proprio per il cambiamento dei parametri normativi di riferimento.

Distribuzione degli esiti dei controlli nei 3 quadrimestri 2016



Analizzato l'andamento dei singoli quadrimestri, occorre segnalare la significatività del dato relativo alla non corretta classificazione degli atti, al momento dell'inserimento su Iride, particolarmente rilevante per quanto riguarda questa categoria di determinazioni. Nella voce "acquisizione beni e servizi" devono essere inserite soltanto le determinazioni "finali" e cioè gli atti con cui si procede all'affidamento vero e proprio, con l'individuazione del contraente e l'impegno di spesa. Nella categoria sono state, invece, inserite anche le determinazioni a contrarre e gli atti di nomina della commissione di gara che devono essere classificate come "altro". Alle Direzioni interessate è stato segnalato l'errore nell'inserimento e gli atti non sono stati valutati.

Gli atti sono risultati, nel complesso, ben articolati, anche se a volte sono stati elaborati frettolosamente e presentano refusi.

Nella maggioranza degli atti:

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

Gli esiti negativi sono stati motivati, come già detto, sia dalle iniziali difficoltà di adeguamento al nuovo codice appalti sia dalla descrizione dei presupposti di fatto caotica e poco lineare.

Inoltre, in molti casi, non sono state individuate le norme in base alle quali si è proceduto all'affidamento oppure sono state indicate in maniera generica (devono essere indicate in modo preciso e puntuale) e non è chiaramente motivata la scelta delle ditte chiamate a partecipare.

Un discorso a parte per gli affidamenti diretti che seguono una procedura attivata sulla piattaforma MePa e andata tuttavia deserta. In questo caso spesso:

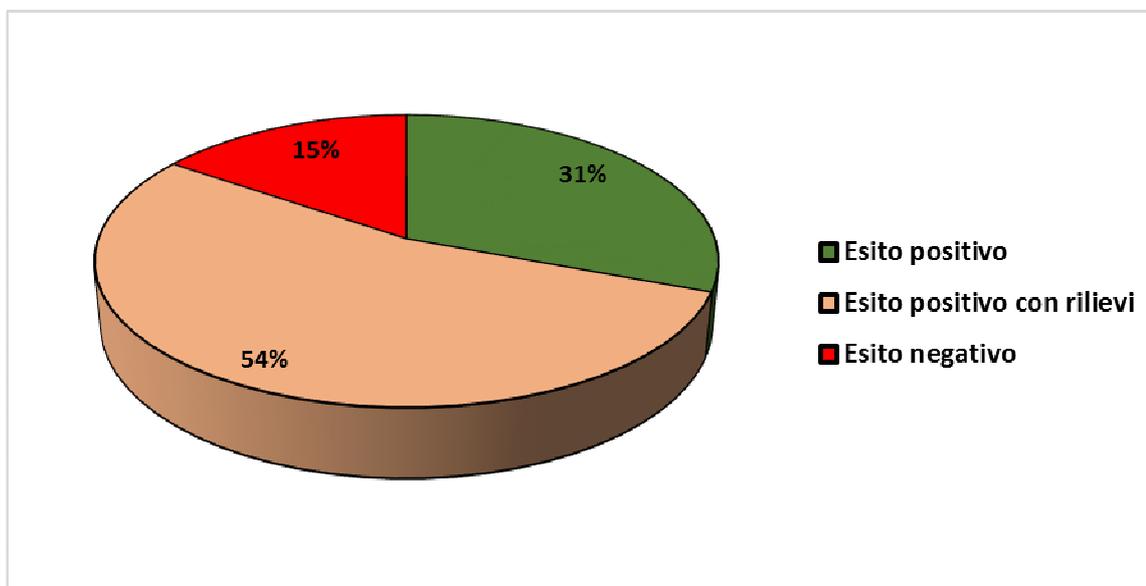
- non sono state specificate le modalità di consultazione e verifica su MePA;
- non è stato indicato il tempo concesso alle imprese per presentare l'offerta;
- quando il termine è stato indicato, spesso non è risultato congruo (ad esempio in alcuni casi è stato assegnato un termine di 24 ore);
- non sono indicati i criteri di scelta della ditta nei cui confronti si è proceduto all'affidamento.

Infine è confermata la tendenza a predisporre un atto per ogni singolo affidamento.

• LAVORI

Per quanto riguarda i lavori pubblici, nel 2016 è stato riscontrato un generale miglioramento nella redazione degli atti: i controlli con esito positivo e positivo con rilievi rappresentano oltre l'80% del totale delle determinazioni analizzate.

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



Come per gli acquisti di beni e servizi, i dati non sono però del tutto confrontabili con quelli rilevati lo scorso anno. L'entrata in vigore del nuovo Codice Appalti ha giocato un ruolo ambivalente: da un lato ha comportato un'iniziale difficoltà di adeguamento, dall'altro ha costituito però un fattore di impulso positivo richiedendo un generale ripensamento delle procedure per l'affidamento di lavori.

Gli atti sono risultati generalmente più curati e meglio motivati, con un crescente ricorso a indagini di mercato e alla richiesta di una pluralità di preventivi (quasi certamente per effetto delle norme del D.Lgs 50/2016 e relative Linee Guida ANAC e della circolare operativa circolare del Segretario n. 75038/2016).

Maggiore attenzione deve essere comunque prestata all'indicazione dei criteri utilizzati per selezionare le ditte (non è sufficiente fare un generico riferimento alla "comprovata esperienza" oppure "all'esperienza nel settore" da parte dell'impresa selezionata).

I rilievi negativi hanno riguardato, invece, alcuni lavori complementari e una variante in corso d'opera, cioè interventi ulteriori relativi a cantieri aperti da tempo e disciplinati dal vecchio Codice Contratti. In particolare, nel caso della variante, come gli anni precedenti, sono state evidenziate le seguenti criticità:

- l'istruttoria sull'ammissibilità delle variante risulta incompleta;
- per le stesse opere viene fatto riferimento, indifferentemente, sia alla variante in corso d'opera (articolo 132 del D.Lgs. 163/2006), sia ai lavori complementari (articolo 57, comma 5 del D.Lgs. 163/2006);
- la motivazione in merito alla necessità di ricorrere a una variante è insufficiente;
- non è fatto riferimento all'obbligo di trasmissione della variante all'ANAC (Autorità Nazionale AntiCorruzione – Vigilanza Contratti Pubblici) oppure all'Osservatorio regionale dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 37 del D.L. 90/2014 (a seconda dell'importo della variante, sopra o sotto soglia comunitaria).

BANDI DI EROGAZIONE CONTRIBUTI

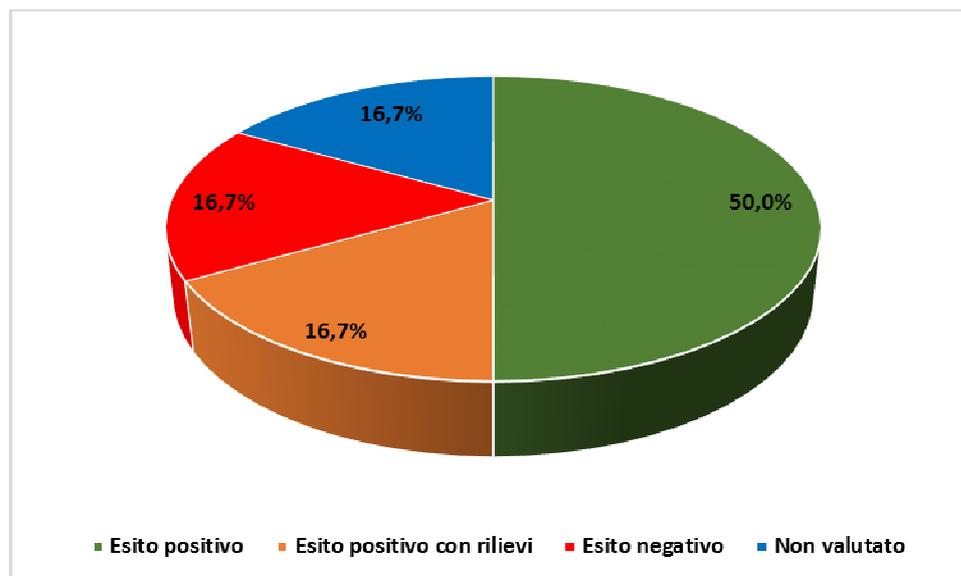
Il controllo sui provvedimenti per l'approvazione di bandi di concessione contributi non ha avuto esito soddisfacente. In tre casi le determinazioni non sono state valutate perché erroneamente inserite su Iride, trattandosi di provvedimenti di assegnazione contributi oppure impegni di spesa. In questa categoria di atti è stata riscontrata la maggiore presenza di errori di classificazione.

Nel caso del bando analizzato il controllo ha avuto esito negativo. Le maggiori criticità riguardano la ripartizione dei punteggi tra i diversi criteri di valutazione; in particolare per ogni criterio, articolato in più sotto-criteri, viene previsto soltanto un punteggio massimo ("*fino a un massimo di x punti*"). La suddivisione del punteggio tra i sotto-criteri è necessaria al fine di evidenziare a quale aspetto viene attribuita maggiore importanza e per garantire la trasparenza della valutazione. Inoltre si è fatto il ricorso a criteri soggettivi (qualità e originalità), di difficile valutazione e misurazione, senza che ne fossero predeterminati i parametri.

PROVVEDIMENTI DI EROGAZIONE DI CONTRIBUTI

I controlli sui provvedimenti di erogazione contributi con esito positivo e positivo con rilievi hanno rappresentato i 2/3 del totale.

Esito controlli sulle determinazioni di concessione contributi nell'anno 2016



Occorre però segnalare che anche in questa categoria di atti sono state riscontrate difficoltà di inserimento su Iride (sono stati inseriti meri impegni di spesa).

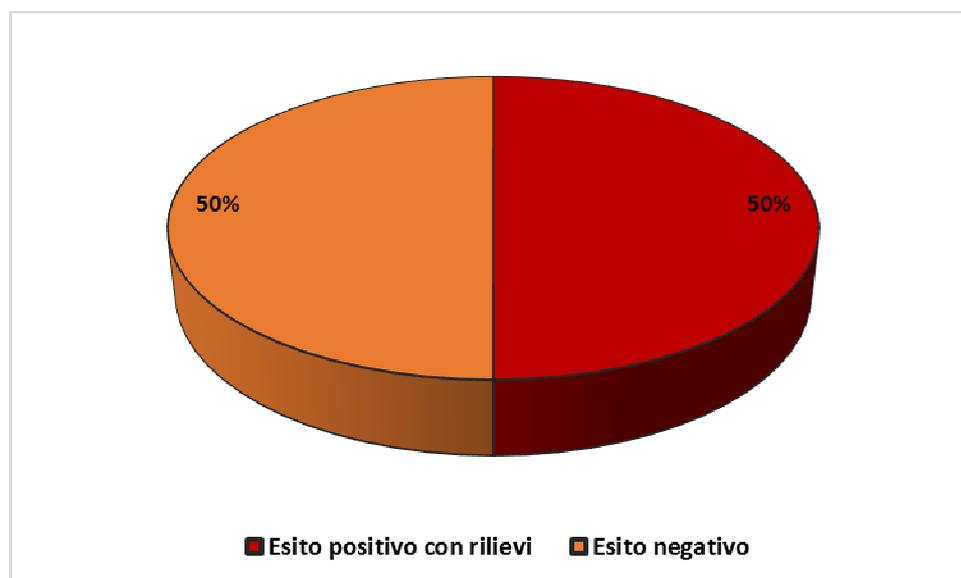
In ogni caso gli atti controllati sono risultati, in linea generale, curati; risulta inoltre correttamente individuata la natura del contributo concesso.

L'esito negativo è stato motivato dalla scarsa chiarezza dei meccanismi di concreta attribuzione del contributo concesso e dalla errata applicazione del Regolamento comunale.

INCARICHI

Per quanto riguarda gli incarichi, il 50% dei controlli ha avuto esito positivo con rilievi, l'altro 50% esito negativo. Anche in questo caso, i dati non sono del tutto comparabili con quelli degli anni precedenti a causa dell'entrata in vigore della nuova disciplina contenuta nel D.Lgs 50/2016.

Esito controlli sulle determinazioni di affidamento di incarichi professionali nel 2016



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

Gli esiti negativi sono stati determinati soprattutto:

- dalla mancata indicazione dei criteri di scelta del professionista (soprattutto nel caso di affidamento diretto). Occorre ricordare che l'affidamento diretto deve essere sempre adeguatamente motivato, come prevede anche l'articolo 36, comma 2 lett. a) del D.Lgs. 50/2016.

In ogni caso le Linee Guida n. 1 recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria" (Delibera n. 973/2016 del Consiglio di ANAC) suggeriscono, anche per gli incarichi inferiori a 40.000,00€, l'acquisizione di due preventivi, *"nell'ottica di consentire al RUP di avere un parametro di raffronto in ordine alla congruità dei prezzi offerti i negoziazione, in un'ottica di garanzia della qualità , nel giusto temperamento dell'economicità, della prestazione resa"*.

- l'oggetto degli incarichi è indicato in modo generico e sommario e non consente di individuare in modo chiaro le prestazioni richieste e risulta quindi indeterminato.

A volte, dalla lettura della determina, non si evince se è stata verificata la disponibilità di competenze professionali interne per svolgere l'incarico, attraverso una specifica manifestazione di interesse. Dalle singole determinazioni, inoltre, non è possibile verificare l'effettivo rispetto del principio di rotazione.

URBANISTICA

Sono state assoggettate a controllo 5 determinazioni. Il controllo ha avuto un esito decisamente positivo: totalmente positivo in 4 casi, positivo con rilievi nell'altro.

5 Conclusioni

Il 2016 è stato un anno di passaggio e di significative novità sia normative che organizzative; in particolare le modifiche legislative hanno comportato una doverosa modifica dei parametri di legittimità utilizzati per il controllo.

Questa circostanza ha reso, di conseguenza, gli esiti generali dei controlli difficilmente sovrapponibili in termini di confronto con i risultati relativi agli anni precedenti.

Occorre anche tenere presente che, essendo questi mutamenti intervenuti nel corso dell'anno, i criteri di valutazione non possono essere stati omogenei per tutti i quadrimestri del 2016 (il nuovo codice contratti è entrato in vigore nel secondo quadrimestre).

Inoltre la necessità di recepire e interpretare le nuove norme operanti, tra l'altro, in settori molto sensibili, ha reso indispensabile effettuare le valutazioni con un certo grado di flessibilità e, soprattutto, in un'ottica "di prima applicazione". E ciò a maggior ragione se si tiene conto del fatto che buona parte della concreta esecuzione delle norme del Codice è affidata alle Linee Guida ANAC (le prime Linee Guida sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale alla fine di settembre).

Ciò premesso, è comunque possibile trarre le seguenti conclusioni:

Punti di forza:

- miglioramento generale nell'elaborazione delle determinazioni di affidamento lavori;
- crescente ricorso alle gare ufficiose con richiesta di più preventivi sia per i lavori che per forniture e servizi;
- collaborazione concreta con i dirigenti e i responsabili nei procedimenti di controllo (trend positivo in linea con gli anni precedenti).

Si evidenzia una risposta nel complesso positiva della struttura comunale ai significativi mutamenti intervenuti durante l'anno.

Criticità:

- difficoltà di classificazione correttamente le determinazioni (difficoltà di inquadramento dell'istituto giuridico applicato);
- difficoltà nell'individuazione delle norme applicabili, anche in ordine al periodo di vigenza;
- permane una generale difficoltà generale nell'inquadramento e nell'applicazione dei corretti istituti giuridici.
- scarsa motivazione in ordine alla scelta dei soggetti da invitare alle procedure di affidamento e dei soggetti aggiudicatari; in particolare per quanto riguarda i professionisti esterni.

Si conferma, inoltre, la tendenza a procedere ad affidamenti per importi di valore di poco inferiore ai limiti di legge e dei Regolamenti comunali. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda la programmazione delle attività e degli interventi, che appare poco sistematica e organica. Tale dato è infatti desumibile sia dagli importi ridotti degli affidamenti sia la tendenza, pur in costante diminuzione, ad adottare più atti separati anche in presenza di oggetti e attività tra loro correlate e omogenee.

-

.

6 Il controllo nel 2017

Il sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa è un processo in continua evoluzione, suscettibile di ulteriori e continui perfezionamenti. In seguito all'esito dei controlli sulle determinazioni adottate nell'anno 2016 è necessario prevedere alcuni "correttivi" per il 2017.

Innanzitutto si ritiene opportuno introdurre un controllo anche sugli atti di acquisto beni e servizi che avvengono tramite MePA o piattaforma d'acquisto. Come detto in precedenza, gli acquisti che avvengono con tale modalità sono sempre più numerosi e sempre più caratterizzati dalla discrezionalità del responsabile del procedimento.

Al tempo stesso si ritiene opportuno sospendere il controllo sulle determinazioni di attuazione delle convenzioni urbanistiche, verifica rivelatasi, nel tempo, non particolarmente significativa. Ogni anno viene infatti adottato un numero esiguo di provvedimenti, dal contenuto meramente attuativo, sui quali non sono state mai riscontrate particolari criticità.

I controlli sui lavori complementari e le varianti in corso d'opera saranno mantenuti in quanto sono ancora in corso di efficacia relative ad opere, le cui gare sono bandite prima del 20 aprile 2016 e quindi tutt'ora disciplinate dal precedente Codice Contratti.

La messa a regime del sistema del sorteggio informatico, inoltre, ha messo in evidenza alcune criticità che richiedono un intervento correttivo. L'errata classificazione delle determine da parte delle Direzioni ha avuto come conseguenza l'inserimento, nel campione degli atti da esaminare, di provvedimenti non appartenenti alla categoria oggetto di controllo. Come già detto, tali atti non sono stati valutati. Al fine, però, di non ridurre la consistenza del campione delle determine da controllare, si ritiene necessario individuare un meccanismo operativo a correzione della criticità riscontrata.

7 Gli strumenti d'intervento

L'attività di controllo successivo, avendo lo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati, trasparenti che garantiscano l'imparzialità, si configura di per sé come un'attività propositiva e dialettica, e di confronto verso l'Amministrazione, con l'obiettivo di evidenziare anomalie e proporre azioni conseguenti e mirate.

Come già evidenziato gli esiti dei controlli si intersecano, inevitabilmente, con la predisposizione di altri strumenti di programmazione dell'Ente, in particolare con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e con il Piano delle Performance.

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

CRITICITÀ	INTERVENTI
<i>Difficoltà di classificazione correttamente le determinazioni (difficoltà di inquadramento dell'istituto giuridico applicato)</i>	Formazione specifica al personale
<i>Difficoltà nell'individuazione delle norme applicabili, anche in ordine al periodo di vigenza</i>	Formazione specifica al personale Circolari informative Revisione dei regolamenti comunali
<i>Difficoltà generale nell'inquadramento e nell'applicazione dei corretti istituti giuridici</i>	Formazione specifica al personale
<i>Scarsa motivazione in ordine alla scelta dei soggetti da invitare alle procedure di affidamento e dei soggetti aggiudicatari; in particolare per quanto riguarda i professionisti esterni.</i>	Circolari operative Formazione di elenchi di operatori
<i>Tendenza a procedere a affidamenti per importi di valore di poco inferiore ai limiti di legge e dei Regolamenti comunali.</i>	Programmazione sulla base di risorse con definizione di ordine di priorità Sistema di qualità della progettazione Sistema di monitoraggio di lavori, beni e servizi
<i>Programmazione delle attività e degli interventi poco sistematica e organica</i>	Programmazione sulla base di risorse con definizione di ordine di priorità

CRITICITÀ	INTERVENTI
<i>Duplicazione di atti per attività omogenee e/o identiche</i>	Formazione specifica al personale Circolari operative Programmazione sulla base di risorse con definizione di ordine di priorità

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

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