



IL SEGRETARIO GENERALE

**RELAZIONE SEMESTRALE SUL
CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA
(art. 147-bis, c. 3 del TUEL ed art. 5, c. 8, Regolamento d'ente sul
sistema dei controlli)**

1^ SEMESTRE 2015

8 settembre 2015

INDICE

1. PREMESSA.....	pag. 3
1.1 Programmazione attività 2015.....	pag. 3
1.2 Il controllo preventivo.....	pag. 4
2. IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA SUCCESSIVO.....	pag. 5
2.1 Dimensione del campione.....	pag. 5
2.2 Tecnica di campionamento.....	pag. 6
2.3 Struttura addetta al controllo.....	pag. 7
2.4 Reportistica dell'attività.....	pag. 7
3. ATTI CONTROLLATI NEL 1^ SEMESTRE 2015.....	pag. 8
4. CRITICITA' EMERSE E DIRETTIVE PER IL LORO SUPERAMENTO.....	pag. 9
4.1 Criticità formali e direttive per il loro superamento.....	pag. 10
4.2 Criticità su aspetti specifici e direttive per il loro superamento	pag. 11
4.2.2. Affidamento di lavori in economia.....	pag. 12
4.2.3 Attribuzione contributi e quote associative.....	pag. 13
4.2.4 Atti di autorizzazione, ordinanze.....	pag. 13
4.2.5 Contratti in forma di scrittura privata.....	pag. 14
4.2.6 Accordi Quadro.....	pag. 14
5. CONCLUSIONI.....	pag. 14
Allegato: Griglia di valutazione.....	pag. 15

1. PREMESSA

"Sono soggette a controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi" (ex art. 147-bis, c. 2 del TUEL). Il controllo di regolarità amministrativa di tali atti è un'attività obbligatoria introdotta nel TUEL 267/2000 dal D.L. 174/2012 convertito con L. 213/2012, volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa che ciascun ente locale ha il compito di declinare nei contenuti specifici e negli obiettivi.

La Città Metropolitana di Firenze, subentrata dal 1^o gennaio 2015 a seguito del riordino istituzionale di cui alla L. 56/2014 alla Provincia di Firenze, ha proseguito l'attività impostata e svolta da tale ente già dall'anno 2011, ben prima dell'introduzione di tale obbligo normativo.

Il nuovo ente, nelle more dell'adozione di proprio specifico Regolamento, continua ad applicare il Regolamento sul sistema dei controlli d'ente, approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 6/2013.

Il controllo di regolarità amministrativa sugli atti è sia preventivo (ovvero svolto in fase di formazione dell'atto) che successivo (ovvero svolto su atti esecutivi ed efficaci).

Esso compete:

- in fase preventiva, ad ogni responsabile di servizio che lo esercita mediante il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- **in fase successiva, al Segretario Generale secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia dell'ente.**

1.1 PROGRAMMAZIONE ATTIVITA' 2015

Le modalità di effettuazione e la tempistica delle attività 2015 del controllo di regolarità amministrativa sono state approvate con Atto del Sindaco Metropolitan numero 15 del 31.3.2015.

Tale documento, in particolare definisce la quantità di atti da sottoporre a controllo, le modalità di campionamento/estrazione e la griglia di valutazione dell'atto, nonché le tipologie di determinazioni da sottoporre a controllo preventivo.

L'attività 2015 si pone, quale obiettivo, il monitoraggio dei settori e delle funzioni dell'ente che, anche sulla base delle criticità rilevate negli anni passati, possono considerarsi "sensibili" sia dal punto di vista del loro impatto economico sul bilancio che dal punto di vista della rilevanza in tema di anticorruzione. Il Segretario Generale può, a tal fine, richiedere ai Responsabili d'ente documentazione ed elementi probativi, anche ulteriori rispetto all'atto controllato, per la valutazione del grado di regolarità di alcune tipologie di atti, principalmente attinenti agli appalti ed ai contraenti scelti per gli affidamenti di

lavori, servizi e forniture; può altresì adottare ulteriori disposizioni di dettaglio in ordine all'organizzazione dell'attività di controllo.

Resta peraltro invariata l'impostazione data all'attività di controllo, improntata alla condivisione costante, operativa e dinamica delle buone pratiche/regole/procedure con le strutture dell'ente, finalizzata alla corretta stesura degli atti.

1.2. IL CONTROLLO PREVENTIVO

Il Regolamento sul sistema dei controlli, all'art. 4 c. 7, assegna un ruolo nell'ambito di tale controllo ascritto per legge ai Dirigenti/responsabili dell'ente, anche al Segretario Generale, limitato alle tipologie di atti annualmente definite in sede di programmazione d'ente.

Le tipologie di atti da sottoporre a controllo preventivo per il 2015, secondo la Programmazione di cui al punto 1.1 sono le seguenti:

Determinazioni di affidamenti in house

Determinazioni inerenti Quote Associative

Tale attività viene svolta, come in passato, con atteggiamento propositivo e collaborativo verso l'organizzazione dell'ente ed i rilievi effettuati sugli atti esaminati, prima dell'inoltro ai Servizi Finanziari per l'impegno di spesa, non hanno carattere vincolante per i Dirigenti proponenti che possono o meno tenerne conto ed adeguare l'atto, ferma restando la loro piena responsabilità degli effetti derivanti dalla sua adozione.

Per tale finalità sono stati esaminate, nel corso del 1^o semestre 2015, numero **3 determinazioni** inerenti gli Affidamenti in house.

Si ricorda che i responsabili d'ente possono avvalersi, in sede di stesura delle determinazioni di propria competenza, delle Linee Guida redatte dalla Segreteria Generale negli anni 2012-2014 inerenti i seguenti argomenti:

- Contributi
- Determinazioni a contrarre
- Affidamenti diretti
- Incarichi di ricerca studio e consulenza
- Affidamenti in economia
- Affidamento di lavori di somma urgenza
- Affidamento dei servizi esclusi (all. 2 B Codice dei Contratti)
- Obblighi di pubblicità e trasparenza
- Affidamenti in house
- Quote associative

2. IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA SUCCESSIVO

Il controllo di regolarità amministrativa successivo, assegnato al Segretario Generale, verifica la conformità e la coerenza degli atti e procedimenti controllati agli standard di riferimento, in particolare la regolarità delle procedure, il rispetto dei tempi, la correttezza formale dei provvedimenti emessi, l'affidabilità dei dati ivi riportati, il rispetto delle normative di legge e regolamentari in generale e la conformità al programma di mandato, al DUP, al PEG ed agli atti di indirizzo interni all'ente.

Esso viene svolto, secondo quanto previsto dalla normativa di riferimento, su un campione significativo e casuale di determinazioni di impegno di spesa, contratti in forma di scrittura privata e gli altri atti amministrativi.

2.1 DIMENSIONE DEL CAMPIONE

L'estrazione degli atti da sottoporre a controllo di regolarità amministrativa successivo avviene tramite il sistema documentale dell'ente, l'applicativo Irìde, che gestisce l'iter procedurale di ogni atto amministrativo, dalla sua adozione alla sua esecutività/efficacia.

Attraverso l'apposizione di un "tag" o etichetta a ciascuno degli atti inseriti, in base al loro oggetto, è possibile l'immediata catalogazione, estrazione e riconoscibilità di ciascuna tipologia di procedura, anche ai fini statistici.

Gli atti così etichettati, opportunamente estratti ed elaborati, costituiscono la base per l'applicazione della tecnica di campionamento prescelta.

La Programmazione 2015 ha definito la seguente dimensione del campione da sottoporre a controllo successivo e la sottoriportata periodicità:

CONTROLLO SU DETERMINAZIONI (MENSILE)

- **15% delle determinazioni inerenti gli appalti** (corrispondenti ai tag: determina a contrarre, affidamenti, approvazione varianti, proroghe e rinnovi di affidamenti, incarichi di ricerca studio e consulenza, legali, servizi di ingegneria ed architettura, affidamenti in house);
- **10% delle determinazioni inerenti la concessione ed erogazione di contributi** (corrispondenti ai tag: contributi, sovvenzioni e benefici economici a privati ed imprese, quote associative, cofinanziamento progetti, attribuzione vantaggi economici ad amm.ni pubbliche)
- **2% delle restanti determinazioni** di impegno di spesa (spese per il personale, per il patrimonio immobiliare e per organi istituzionali);

CONTROLLO SU ATTI E LIQUIDAZIONI (MENSILE)

- **5% degli atti inerenti autorizzazioni o concessioni** (tag: atti autorizzatori, autorizzazioni, concessioni)
- **2% degli altri atti dirigenziali e delle liquidazioni**

**CONTROLLO SU CONTRATTI IN FORMA DI SCRITTURA PRIVATA
(SEMESTRALE, a luglio e dicembre):
- il 5% di tali atti**

2.2 TECNICA DI CAMPIONAMENTO

Dal corrente anno, per migliorare l'efficienza dell'attività di controllo, è stato modificato il metodo di estrazione degli atti, passando da quello "casuale" sinora usato a quello "stratificato", elaborato secondo i principi statistici di revisione fissati a livello internazionale (ISA 530) di cui la Corte dei Conti ha auspicato l'utilizzo (cfr. Linee guida per la redazione del referto annuale sui controlli interni anno 2014)

Tale metodo ha consentito di indirizzare il controllo sugli elementi di maggior valore ed impatto sulla complessiva attività dell'ente, concentrando le più alte percentuali di controllo sulle tipologie di atti che, come gli appalti ed i contributi, necessitano di costante monitoraggio.

Il campione così ottenuto è pertanto significativo, statistico e casuale. Tutte le unità di campionamento (cioè tutti gli atti esecutivi nel mese di riferimento) infatti hanno la possibilità di essere selezionati casualmente per il controllo, fornendo così all'attività di controllo elementi ragionevoli in base ai quali trarre le proprie conclusioni sul complesso delle determinazioni/atti e contratti d'ente.

La procedura di estrazione del campione "stratificato" è la seguente:

1) creazione elenco delle determinazioni (o atti) esecutive nel mese di riferimento (mediante programma excel di estrazione da Iride)

2) suddivisione di tale elenco mensile per tipologia di atto (ad esempio appalti, contributi, spese per il personale, autorizzazioni, concessioni ecc.....) ricomprendente tutte le determinazioni recanti uno dei tag o "etichette" ascrivibile a tale categoria (ad esempio: nella tipologia appalti vengono ricondotte le determinazioni a contrarre, gli affidamenti diretti, ecc....)

3) sugli elenchi così formati viene estratta la percentuale di atti da controllare mediante applicazione della formula "CASUALE" excel che individua, mediante formula matematica, gli atti da controllare. (Esempio:

- Totale di determinazioni inerenti gli appalti del mese di marzo: 200.

- Determinazioni da controllare: 30 (cioè il 15%)

- Impostazione della seguente formula sulle 200 determinazioni
 $=\text{ARROTONDA}(\text{CASUALE}()*200+1;0)$

- Tale formula dà per risultato un numero che individua, tra tutte le 200 determinazioni cui è stato attribuito un numero d'ordine tra 1 e 200, il numero d'ordine della determinazione da controllare.

- Tale ultima operazione viene ripetuta per 30 volte fino ad individuare le altrettante determinazioni da esaminare. In caso di estrazione di un numero ripetuto due volte, si applica nuovamente la formula e si individua un'ulteriore numero, fino al raggiungimento dei 30 numeri desiderati.

2.3 STRUTTURA ADDETTA AL CONTROLLO

Per l'espletamento delle attività afferenti il controllo di regolarità amministrativa il Segretario Generale, nel 1^ semestre 2015, si è avvalso delle dipendenti Sigg.re Sarri Angela e Sabatella Carmen assegnate all'organico della Direzione Personale Provveditorato Partecipate e Reti Tecnologiche.

Dal 1^ agosto la Dr.ssa Bellomo Nadia riveste la titolarità della P.O. "Ufficio Controlli" cui afferisce, tra l'altro, la materia del controllo di regolarità amministrativa.

2.4 REPORTISTICA DELL'ATTIVITA'

Per tutti gli atti esaminati è stata redatta una **griglia di valutazione**, allegata in fac simile alla presente relazione (Allegato 1), contenente i rilievi effettuati e le criticità riscontrate, inviata al Dirigente/P.O. proponente.

In caso di passaggio nella titolarità di una Direzione la nota è stata inviata al Dirigente proponente, ove non collocato a riposo o cessato, ed al Dirigente di nuova titolarità. In caso di atto/determinazione adottata da un titolare di Posizione Organizzativa la nota è stata inviata, per conoscenza, anche al Dirigente di riferimento.

Tale griglia di valutazione contiene anche il "Giudizio conseguente il controllo" che consente la seguente classificazione degli esiti dei controlli:

- 1) Conformità
- 2) Lieve difformità
- 3) Difformità
- 4) Grave difformità

Il Segretario Generale elabora altresì la presente **relazione semestrale**, per quanto previsto dall'art. 147-bis comma 3 del TUEL, contenente le risultanze dei controlli effettuati nonché le direttive per il superamento delle criticità rilevate. Essa viene inviata:

- al Consiglio Metropolitan
- ai Dirigenti/P.O.
- ai Revisori d'ente
- all'Organismo di Valutazione Dirigenziale (O.I.V.)

nonchè pubblicata sul sito dell'ente, sezione Amministrazione Trasparente, Controlli e rilievi sull'amministrazione, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del D. Lgs. 33/2013.

Le risultanze del controllo confluiscono altresì nel **Referto del Sindaco/Presidente sui Controlli Interni** da inviare annualmente alla Corte dei Conti (ex art. 148 D. Lgs. 267/2000 come modificato dall'art. 33, co. 1, del D.L. 91/2014 convertito in L. 116/2014).

3. ATTI CONTROLLATI NEL 1^ SEMESTRE 2015

Le attività del controllo successivo, comunicate preventivamente ai Dirigenti/P.O. con nota prot. 747 del 16.4.2015 sono state regolarmente svolte nel 1^ semestre 2015.

Gli atti esaminati sono in totale 116, suddivisi in 66 determinazioni, 41 atti dirigenziali e 9 contratti in forma di scrittura privata.

TIPOLOGIA	ARGOMENTO	OGGETTO	% ESTRATTA	N. ATTI CONTROLLATI
DETERMINAZIONI	APPALTI	DETERMINA A CONTRARRE	15%	2
		AFFIDAMENTO A SEGUITO GARA		8
		AFFIDAMENTO IN ECONOMIA		10
		AFFIDAMENTO DIRETTO		21
		AFFIDAMENTO LAVORI SOMMA URGENZA		3
		AFFIDAMENTO SERVIZI ESCLUSI		4
		AFFIDAMENTI IN HOUSE		2
		APPROVAZIONE VARIANTI		3
		ALTRI INCARICHI		4
		INCARICHI INGEGNERIA/ARCHITETTURA		1
	CONTRIBUTI	CONTRIBUTI	10%	1
		QUOTE ASSOCIATIVE		1
	ALTRE DETERMINAZIONI	SPESE PER IL PATRIMONIO IMMOBILIARE	2%	2
SPESE PER IL PERSONALE		4		
TOTALE DETERMINE ESAMINATE				66
ATTI	AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	ATTI AUTORIZZATORI	5%	23
		CONCESSIONI		1
	ALTRI ATTI E LIQUIDAZIONI	ATTI DI INGIUNZIONE	2%	3
		ATTI DI LIQUIDAZIONE		3
		ORDINANZA STRADE		3
		ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI		7
		ATTI DEFINITIVI DI FASI PROCEDIMENTALI		1
TOTALE ATTI ESAMINATI				41
CONTRATTI IN FORMA DI SCRITTURA PRIVATA			5%	9
TOTALE CONTRATTI ESAMINATI				9
TOTALE COMPLESSIVO DETERMINAZIONI, ATTI E CONTRATTI ESAMINATI 1^ SEMESTRE 2015				116

N.B. - Le determinazioni "etichettate" come Accertamenti di entrata ed altre operazioni contabili sono state esaminate SOLO se effettivamente comportanti impegno di spesa.

4. CRITICITA' EMERSE E DIRETTIVE PER IL LORO SUPERAMENTO

La sottoriportata tabella indica la valutazione conseguita dai 116 atti esaminati:

VALUTAZIONE DEGLI ATTI ESAMINATI			
Giudizio	Numero di atti		% sul totale di atti esaminati
CONFORMITA'	39		33,62%
LIEVE DIFFORMITA'	58	Le tipologie di atti per cui tale giudizio è stato maggiormente espresso sono: gli affidamenti diretti (12), gli affidamenti in economia (7) e gli atti autorizzatori (11).	50,00%
DIFFORMITA'	18	Le tipologie di atti per cui tale giudizio è stato maggiormente espresso sono: gli affidamenti diretti (4), gli affidamenti di servizi esclusi (2) ed i contratti scrittura privata (7)	15,52%
GRAVE DIFFORMITA'	1	L'unica grave difformità rilevata riguarda un affidamento diretto.	0,86%
	116		100,00%

Il giudizio di "conformità" è stato attribuito agli atti privi di rilievi. Si registra un aumento di atti privi di criticità (passati, rispetto al semestre precedente, dal 16% del totale al 33%) ed, in generale, risulta migliorata la "cura" e la comprensibilità dei testi.

Il giudizio di "lieve difformità" è stato attribuito agli atti che, seppur in linea di massima corretti, presentano inesattezze formali o carenza di adeguata illustrazione dei presupposti di fatto e di diritto. E' stato attribuito detto giudizio anche agli atti che, seppur adottati nel rispetto della normativa di riferimento, presentano ampi margini di miglioramento e di rispetto dei principi che sovrintendono le rispettive tipologie. Ad esempio tale giudizio è stato attribuito agli atti riportanti, quale soggetto emanante, la Provincia di Firenze nonché alle determinazioni di affidamento diretto in cui la scelta dell'operatore economico non risulta avvenuta previa consultazione del mercato, nel rispetto dei principi di rotazione e parità di trattamento che sovrintendono anche tale tipologia di procedura dal carattere "semplificato".

Il giudizio di "difformità" è stato attribuito agli atti che, per quanto in essi rappresentato, risultano non validamente costituiti e/o adottati secondo le norme che presidiano le rispettive materie. In particolare sono stati in tal modo valutati gli atti che non forniscono adeguata motivazione del rispetto di tutti i presupposti per essi richieste dalla normativa di legge o regolamentare di riferimento. Ad esempio tale giudizio è stato attribuito agli appalti che, esperiti mediante procedure sottosoglia, per le loro caratteristiche potevano essere configurati quali unica procedura sopra soglia con ampliamento delle forme di

pubblicità dell'appalto rispetto a quelle adottate, oppure alle determinazioni di affidamento adottate senza coprire interamente la spesa necessaria. Anche i contratti in forma di scrittura privata sono stati qualificati "difformi" laddove inseriti in Iride mediante la mera trasposizione della determinazione di affidamento, senza la vera e propria stipula contrattuale o la corrispondenza firmata per accettazione dall'esecutore.

Il giudizio di "grave difformità" è stato attribuito ad una sola determinazione per la quale il Responsabile dei Servizi Finanziari, in sede di apposizione del visto di regolarità contabile, ha segnalato una "grave irregolarità nell'assunzione dell'impegno", non antecedente all'ordinazione del servizio.

Di seguito si riportano, più specificatamente, le criticità rilevate sulle diverse tipologie di determinazioni ed atti esaminati nonché le direttive per il loro superamento.

4.1 CRITICITÀ "FORMALI" E DIRETTIVE PER IL LORO SUPERAMENTO

Si riportano sinteticamente gli aspetti di criticità rilevati negli atti esaminati dal punto di vista della "forma" dell'atto, molti dei quali già segnalati nelle Relazioni semestrali degli anni precedenti e che continuano a permanere:

1. Scarsa cura nella ricostruzione delle vicende che hanno condotto alla formazione dell'atto con carente rappresentazione dei presupposti, spesso limitata alla "citazione" di norme di cui non si fornisce il legame con la vicenda rappresentata.

Da Linee Guida 13, pagina 6

I riferimenti normativi e/o regolamentari devono essere completi e riportare non solo il numero dell'articolo e della Legge citati ma anche la loro denominazione ed una breve descrizione del loro contenuto (ad esempio: ai sensi dell'art. 125 "Affidamenti in economia di lavori, servizi, forniture sotto soglia" del D. Lgs. 163/2006 "Codice dei Contratti Pubblici" inerente l'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture inferiori ad euro 40.000,00). Tale citazione non deve però tradursi in una copia dell'intero articolo tale da rendere il provvedimento eccessivamente prolisso.

2. Scarsa chiarezza degli atti, talvolta riportanti passaggi ininfluenti ai fini del caso in specie o superati, che lo appesantiscono rendendone difficile la comprensione. Presenti spesso refusi o ripetizioni che creano confusione nella lettura o interpretazione e riferimenti a formule obsolete.

Specificata criticità rilevata negli atti del 1° semestre 2015 **riguarda la carente rappresentazione rilevata in molti atti, del passaggio istituzionale da Provincia a Città Metropolitana** con conseguente subentro di tale nuovo ente nelle funzioni provinciali: molti atti, soprattutto quelli autorizzativi, non declinano correttamente tale passaggio e la

competenza attualmente attribuita al nuovo ente in ordine alla materia trattata. Carenti in molti casi anche i riferimenti alla L.R.T. 22/2015 di riordino delle funzioni provinciali che invece dovrebbe essere citata laddove gli atti riguardino materie per le quali è in corso il trasferimento di competenze alla Regione Toscana.

3. Carenza nelle motivazioni giuridico-amministrative, risultate talvolta poco esaustive e consistenti in ripetizioni "standardizzate" di formule e paragrafi pressoché identici in determinazioni di analoga tipologia. Le problematiche che hanno indotto l'Amministrazione ad attivarsi in relazione a quel preciso contesto sono talvolta raffigurate in maniera sbrigativa e poco puntuale. La correlazione tra i presupposti di fatto ed i presupposti normativi di un atto è risultata talvolta poco precisa nell'indicare eventuali vincoli, anche procedurali, derivanti dalla normativa.

Da Linee Guida 13, pagina 7

La **MOTIVAZIONE** costituisce l'elemento fondamentale delle determinazioni (ex articolo 3 L. 241/1990) e **la sua carenza o errore comporta l'illegittimità dell'atto**. Essa deve esplicitare la volontà dell'ente a provvedere, individuare le modalità concrete ed il soggetto rispetto al quale il provvedimento è adottato.

La motivazione deve essere:

- a) coerente con istruttoria evidenziandone l'iter logico e gli interessi presi in esame,*
- b) esaustiva e congrua, al fine di soddisfare quanto richiesto dall'art. 33 L. 241/1990,*
- c) supportata da eventuali documenti (motivazione per relazione),*
- d) chiara e dotata di sequenzialità logica e temporale degli elementi descritti.*

Costituisce direttiva per il superamento di tali criticità anche quanto segnalato direttamente ai Dirigenti/P.O. firmatari degli atti esaminati in sede di invio delle rispettive Griglie di valutazione, così da consentire agli stessi di correggere in tempo utile eventuali prassi non conformi a norme e regolamenti.

4.2 CRITICITA' SU ASPETTI SPECIFICI E DIRETTIVE PER IL LORO SUPERAMENTO

Si riportano di seguito le criticità più rilevanti riscontrate su aspetti specifici delle diverse tipologie di atti sottoposte a controllo, per ciascuna delle quali vengono fornite direttive ed indicazioni migliorative:

4.2.1. Affidamenti diretti

Le numerose determinazioni esaminate (21) solo in 4 casi sono risultate prive di rilievi. Nella maggioranza dei casi sussistono ancora le criticità rilevate nelle Relazioni semestrali degli scorsi anni per tale tipologia di affidamento che, seppur snella e celere, deve essere attuata in modo da garantire la massima trasparenza dell'operato dell'ente.

Le maggiori criticità sono le seguenti:

- la scelta dell'operatore economico risulta per lo più avvenuta senza l'auspicabile confronto concorrenziale con altri potenziali affidatari, con frequente carenza di adeguata motivazione che dia conto analiticamente delle ragioni sottostanti alla scelta compiuta. 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. L'utilizzo dello stesso operatore non è conforme ai principi di rotazione, concorrenza e trasparenza cui sottostanno anche gli affidamenti diretti ed il confronto competitivo è limitato ai fornitori abitualmente e discrezionalmente scelti dall'Amministrazione. Il frequente ricorso al mercato elettronico regionale (START) per l'acquisizione di servizi, ad esempio, è spesso limitato all'invio di specifico invito ad un unico operatore individuato dal RUP, anzichè per instaurare un confronto concorrenziale con gli operatori economici ivi presenti;
- le motivazioni a supporto di proroghe di affidamenti risultano spesso superficiali, non attestando l'esistenza degli stringenti presupposti richiesti per procedere in tal senso. Risultano altresì spesso disposte dopo la scadenza degli originari contratti configurandosi quindi come veri e propri rinnovi, tipologia con ancora maggiori vincoli e divieti;
- riferimenti generici alla convenienza e congruità della spesa, non contenenti alcun riferimento concreto a listini/elenchi prezzi presenti sul mercato ovvero ad altra idonea motivazione;
- carenti indicazioni sulle verifiche disposte in ordine al possesso dei requisiti ex art. 38 del Codice dei Contratti e sulle clausole contrattuali più importanti (tempi di svolgimento del servizio/lavoro, caratteristiche salienti della prestazione).

Direttive per il superamento delle criticità:

Oltre a rimandare alle Linee Guida 13, che contengono gli idonei riferimenti giuridici e strumentali per il miglioramento delle sopraillustrate criticità si conferma l'esigenza di:

- Istituire elenco operatori economici per gli affidamenti in economia di servizi e forniture con le modalità previste dall'art. 332 del Regolamento di attuazione del codice dei contratti e stabilire criteri di rotazione per la scelta degli affidatari;
- Effettuare indagini di mercato periodiche, coinvolgenti più Direzioni dell'ente, per verificare la disponibilità sul mercato dei beni e servizi che in maniera ricorrente necessitano di essere acquisiti.

4.2.2. Affidamento di lavori in economia

Alcune determinazioni di tale tipologia presentano margini di difformità dalla norma di riferimento in quanto hanno disposto l'affidamento ex art. 125 del Codice dei Contratti, e quindi mediante procedura in economia, per lavori non rientranti nelle categorie generali ivi previste per il ricorso a tale tipologia di affidamento. Non risulta conforme a tale normativa, ad esempio, l'affidamento in economia di nuove opere per le quali devono essere esperite le altre forme di scelta dell'operatore previste dal Codice dei Contratti.

Direttive per il superamento delle criticità:

Limitare il ricorso all'affidamento di lavori in economia alle sole categorie generali previste dall'art. 125, comma 6, del Codice dei Contratti:

manutenzione o riparazione di opere ed impianti per eventi imprevedibili, manutenzione di opere e impianti, interventi non programmabili in materia di sicurezza, lavori non differibili dopo infruttuoso esito di gara, lavori necessari per la compilazione di progetti, completamento di opere ed impianti a seguito della risoluzione del contratto o in danno dell'appaltatore inadempiente.

Le tipologie di lavori affidabili in economia previste dall'art. 13 del Regolamento dei Contratti d'ente si collocano, appunto, nell'ambito delle sopraelencate categorie generali e non possono da esse prescindere.

4.2.3. Attribuzione contributi e quote associative

Tale tipologia di atti, rientrante nella percentuale di estrazione più alta, viste le limitazioni di spesa e gli obblighi di trasparenza/anticorruzione connessi, è stata ridotta in modo drastico a causa degli stanziamenti di bilancio notevolmente ridotti e dell'esercizio provvisorio protratto per tutto il periodo con l'assolvimento delle sole obbligazioni più stringenti per l'ente.

Per quanto riguarda le quote associative ad enti partecipati si rileva tuttavia una migliore impostazione del percorso di attribuzione in quanto, sul Bilancio 2015, tutti i capitoli di spesa relativi a tale materia sono stati accentrati in un unico centro di costo al fine di razionalizzare tale spesa e monitorare ogni singola determinazione di impegno di spesa. A tal fine si ricorda che detti atti rientrano, fino al 31.12.2015, nel controllo preventivo di regolarità amministrativa.

4.2.4. Atti di autorizzazione, ordinanze

Le maggiori criticità rilevati per tali tipologie di atti consistono nel mancato adeguamento dei fac simili utilizzati al mutato contesto istituzionale dell'ente. Alcuni infatti recano ancora, come soggetto emanante, la Provincia di Firenze. Un'altra delle criticità numericamente più consistente è la carenza dei necessari riferimenti, in caso di atto adottato da titolare di P.O., alla competenza all'adozione di determinazioni o atti, visto quanto previsto dall'art. 107 T.U. che riserva in via esclusiva ai Dirigenti l'adozione di numerose tipologie di atti (autorizzazioni, contratti, atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, ecc...) Molte delle determinazioni esaminate invece attestano unicamente che il firmatario è stato incaricato della titolarità della P.O. senza richiamare espressamente la delega ricevuta dal Dirigente titolare all'adozione di alcune limitate e specifiche tipologie di atti.

Direttive per il superamento delle criticità

Delegare, con atto dirigenziale, i titolari di P.O. all'adozione ed emanazione di atti di specifiche tipologie con contestuale attribuzione dei relativi capitoli di Bilancio e degli obiettivi di Peg. Tale delega dovrà essere citata negli atti adottati dai titolari di P.O.

Da Linee Guida 13, pagina 5

L'autorità emanante è, nel caso di tali determinazioni, il Dirigente per quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del D.lgs 29/1993 e dall'art. 107 del TUEL, comma 2, che attribuisce a tale figura apicale la competenza ad emanare i provvedimenti amministrativi che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno nonché alla stipula dei contratti.

*In caso di delega rilasciata ad un titolare di posizione organizzativa essa deve risultare da **atto scritto espressamente riportante l'autorizzazione rilasciata all'adozione di tali specifici atti**, ivi compresa l'attribuzione delle adeguate risorse economiche per farvi fronte (capitolo di Bilancio e/o obiettivo PEG). Di detta delega deve essere dato atto nella determina di affidamento mentre è errato, in caso di atto adottato da titolare di P.O., il riferimento al sopracitato art. 107 del TUEL come rilevato in molti degli atti esaminati.*

Per opportunità si ricorda, in materia di delegabilità delle funzioni dirigenziali, l'art. 17, comma 1 bis del D. Lgs. 165/2001 secondo cui tale fattispecie è possibile solo in caso di specifiche e comprovate ragioni di servizio, per un limitato periodo di tempo.

4.2.5. Contratti in forma di scrittura privata

La registrazione in Iride, in tipologia "CONTR", di tale tipologia di atti in numerosi casi avviene con modalità non corrette in quanto è limitata all'inserimento della scansione della determinazione di affidamento, senz'altro documento di stipula firmato da ambedue i contraenti.

Direttive per il superamento delle criticità

E' necessario che i contratti in forma di scrittura privata siano stipulati in forma scritta, anche mediante il semplice scambio di corrispondenza ad uso del commercio, purchè siano ivi riportate le principali clausole del rapporto e la firma per accettazione dell'operatore. Tale documento, non altri, andrà inserito nel sistema documentale dell'ente ed ivi numerato quale tipologia "CONTR".

4.2.6. Accordi quadro

Si rileva un crescente utilizzo di tale strumento, previsto dall'art. 59 del Codice dei Contratti, per l'affidamento della manutenzione degli impianti e degli immobili dell'ente da parte dei servizi tecnici a tal fine preposti. L'adozione di tale tipologia contrattuale si pone nell'ottica del superamento di quelle criticità che spesso si registrano negli affidamenti in economia. Tuttavia, considerato sia l'impatto economico che la rilevanza in tema di anticorruzione di tale tipologia contrattuale si rimanda alla prossima programmazione di attività (annualità 2016) l'adozione di ulteriori disposizioni di dettaglio in ordine all'organizzazione dell'attività di controllo per tale fattispecie.

5. CONCLUSIONI

Il definitivo assetto dell'ente, quale risulterà dopo la definizione del passaggio di funzioni alla Regione Toscana, richiederà a breve che l'attività di miglioramento della regolarità amministrativa degli atti, al di là del suo carattere di controllo richiesto dalla legge, sia efficacemente perseguita.

L'istituzione, dal 1° agosto 2015, di specifica P.O. "Controlli" consentirà di coordinare, in sinergia con tutte le Direzioni dell'ente, tutte le attività relative ai controlli interni, mediante la collaborazione del personale amministrativo a tal fine individuato in modo da sovrintendere all'azione amministrativa del nuovo ente Città Metropolitana attribuendole spunti innovativi e migliorativi in materia di legittimità, correttezza, trasparenza e semplicità degli atti.

GRIGLIA PER IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

DETERMINAZIONE N. DEL.....	OGGETTO		DIREZIONE/ P.O.
ELEMENTI DELLA STRUTTURA	CONTENUTO DELLA VERIFICA	CONTROLLO	ANNOTAZIONI/ CORREZIONI
INTESTAZIONE	Sono riportati gli estremi degli atti che attribuiscono al dirigente la competenza all'emanazione dell'atto?	SI NO NON PERTINENTE	
	Sono riportati gli estremi della delega che attribuisce al titolare di P.O. la competenza all'emanazione dell'atto?	SI NO NON PERTINENTE	
	Sono riportati gli estremi (data, numero) e la natura dell'atto?	SI NO	
OGGETTO	Sono indicati, brevemente e sinteticamente, tutti gli elementi per descrivere il contenuto dell'atto?	SI NO	
	L'oggetto è stato composto secondo le indicazioni fornite nelle Linee guida 13, allegato 1?	SI NO	
PREMESSA	La vicenda che sta alla base dell'atto è stata ricostruita in maniera logica e coerente?	SI NO	
	Sono indicati i presupposti normativi/regolamentari o derivanti da direttive degli organi istituzionali pertinenti e necessari a supportare l'atto?	SI NO	
	Risulta chiaramente indicata la correlazione tra i presupposti di fatto ed i vincoli derivanti dalla normativa di riferimento?	SI NO	
MOTIVAZIONE	Sono rappresentate in modo esaustivo le problematiche e/o la volontà che hanno indotto l'Amministrazione ad attivarsi in relazione a quel preciso contesto?	SI NO NON PERTINENTE	
	Gli elementi descritti a motivazione dell'atto sono chiari, congrui e dotati di sequenzialità logica e temporale?	SI NO	
	Se la motivazione è "per relazione" sono indicati gli estremi per identificare con certezza il documento cui si fa riferimento?	SI NO NON PERTINENTE	

MOTIVAZIONE	E' fornita l'indicazione e descrizione del bene (servizio/fornitura/lavori) acquistato oppure delle concrete modalità di realizzazione di un intervento?	SI NO NON PERTINENTE	
	Se l'atto contiene dati sensibili sono stati oscurati i dati dei soggetti interessati dai suoi effetti in modo da essere visibili solo all'ufficio proponente?	SI NO NON PERTINENTE	
	Sono dettagliatamente indicate le motivazioni che hanno indotto alla scelta di un soggetto in relazione alle esigenze dell'ente?	SI NO NON PERTINENTE	
	In caso di provvedimento relativo ad un procedimento avviato d'ufficio sono riportate le indicazioni relative alle dovute comunicazioni agli interessati (avvio del procedimento, osservazioni formulate, indicazione termine ed autorità cui è possibile ricorrere, ecc....)?	SI NO NON PERTINENTE	
	E' stato riportato il codice CIG e/o l'eventuale codice CUP?	SI NO NON PERTINENTE	
	In caso di affidamento si è fatto ricorso a convenzioni CONSIP o al MEPA?	SI NO NON PERTINENTE	
	In caso di affidamento vi è indicazione delle ragioni di mancato ricorso a convenzioni CONSIP o al MEPA ?	SI NO NON PERTINENTE	
	In caso di affidamento, è attestata l'effettuazione con esito positivo delle verifiche dei requisiti dei contraenti?	SI NO NON PERTINENTE	
DISPOSITIVO	Vi è chiarezza e completezza nell'indicazione della decisione contenuta nell'atto quale manifestazione delle volontà?	SI NO	
	E' chiaro il nesso tra la motivazione e la decisione (il dispositivo non può riguardare argomenti che non sono compresi nella motivazione)?	SI NO	
	E' esplicitato l'adempimento necessario per attuare l'intervento?	SI NO NON PERTINENTE	
	E' stato indicato il nominativo del responsabile del procedimento?	SI NO	
	Sono indicati i riferimenti al Bilancio ed al capitolo di imputazione della spesa?	SI NO	

	E' indicato l'obiettivo PEG cui si riferisce l'attività oggetto dell'atto?	SI NO	
DISPOSITIVO	E' attestato il preventivo accertamento della compatibilità della spesa con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, ex art. 9 D.L. 78/2009 convertito in L. 102/2009 ?	SI NO NON PERTINENTE	
	E' attestato l'assolvimento degli obblighi inerenti la tracciabilità dei flussi finanziari ex art. 3 L. 136/2010?	SI NO NON PERTINENTE	
TRASPARENZA ED ANTICORRUZIONE	E' attestato l'adempimento degli obblighi di trasparenza ex D. Lgs. 33/2013 e L. 190/2012 pertinenti alla tipologia di atto?	SI NO NON PERTINENTE	
DATA SOTTOSCRIZIONE E PUBBLICAZIONE	L'atto è stato datato, sottoscritto e pubblicato all'Albo Pretorio on line?	SI NO	
ALTRE INDICAZIONI	L'atto è stato oggetto di comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario in ordine a rilievi negativi evidenziati in sede di impegno di spesa?	SI NO	

GIUDIZIO CONSEGUENTE IL CONTROLLO			
ESITO			MOTIVAZIONE
A	CONFORMITA'		
B	LIEVE DIFFORMITA'		
C	DIFFORMITA'		
D	GRAVE DIFFORMITA'		
	ULTERIORI OSSERVAZIONI		

Il Segretario Generale