

9. RAPPORTO ANNUALE SULL'ESERCIZIO DEL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

Il gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa ha compiutamente svolto anche per l'anno 2019 la propria attività, disciplinata dal relativo regolamento, in attuazione dell'art. 3 del D.L. 174/2012 convertito in L. 213/2012, così come modificato con deliberazione n. 76 del 25.06.2019 del Consiglio Comunale.

La necessità di revisione del regolamento, segnatamente alla parte sul controllo successivo di regolarità amministrativa, era da tempo emersa nel corso dei controlli, come evidenziato nei precedenti rapporti. Si avvertiva infatti l'esigenza di aggiornare alcune sue parti a seguito delle modifiche legislative intercorse (in particolare il nuovo Codice dei contratti pubblici), di rendere più elastici i criteri di scelta del campione da estrarre ai fini di un controllo più puntuale ed efficace, e di posticipare il termine per il deposito del rapporto annuale, così da consentire un più adeguato approfondimento delle pratiche dell'ultima sessione di controlli. La modifica era stata inserita nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e rispondeva anche all'esigenza espressa dall'Amministrazione di una maggiore razionalizzazione e armonizzazione del sistema dei controlli.

Il nuovo regolamento prevede una periodicità semestrale e non più quadrimestrale, su un campione di 50 atti suddivisi in 42 atti sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa e 8 contratti soggetti alla verifica della regolare esecuzione, ulteriore attività prevista dal regolamento. La formazione del campione, sempre disciplinata da criteri precisi e modalità che consentano una scelta casuale, consente tuttavia una maggiore flessibilità nell'individuazione delle tipologie di atti. Il termine per il rapporto annuale è stato infine posticipato al primo quadrimestre dell'anno successivo.

Con riferimento ai principali atti amministrativi, nel 2019 sono state adottate complessivamente 2888 determinazioni dirigenziali e 2792 ordinanze dirigenziali; il Servizio Sportello unico dell'edilizia ha rilasciato 382 permessi di costruire di cui 179 gratuiti e 203 onerosi e ricevuto 12 CIL, 2025 CILA e 1116 SCIA; il Servizio Sportello unico attività produttive e attività commerciali (per una parte dell'anno suddiviso nel Servizio Sportello unico attività produttive accorpato al SUE e nel Settore Attività commerciali) ha ricevuto 1981 comunicazioni ex D. Madia 222/2016, 2392 SCIA commerciali e rilasciato 338 concessioni di suolo pubblico per pubblici esercizi e 1431 autorizzazioni per attività produttive; il Settore Promozione della città ha rilasciato 514 concessioni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, 90 licenze di pubblico spettacolo e 151 atti unici (concessioni di spazi ed aree pubbliche e licenze di pubblico spettacolo). Sono stati inoltre affidati 158 incarichi professionali.

Sul totale delle determinazioni dirigenziali, la percentuale di provvedimenti di liquidazione di affidamenti diretti ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. a) del D.Lgs. 50/2016 è stata del 26% circa, di liquidazione di contributi ai sensi del relativo regolamento o di normative speciali del 6,5% circa.

Le check list utilizzate dal gruppo di lavoro per il controllo delle varie tipologie di atti, come riformulate a partire dai controlli relativi al secondo quadrimestre 2018, sono state mantenute ma continuamente aggiornate a seguito di condivisione con il gruppo di lavoro, e sono così articolate:

1	affidamento di servizi, lavori e forniture
2	affidamento di incarico professionale (anche di natura tecnica)

3	assunzione e progressione di carriera
4	contributi erogati ai sensi di normative specifiche
5	contributi non ricorrenti a enti pubblici e privati erogati ai sensi del relativo regolamento
6	contributi ricorrenti a enti pubblici e privati erogati ai sensi del relativo regolamento
7	patrocinio ad iniziative, attività o manifestazioni di competenza di sindaco e assessori
8	patrocinio ad iniziative, attività o manifestazioni di competenza del presidente del consiglio
9	autorizzazioni – permesso di costruire – scia – cila – cil - occupazione suolo pubblico – licenza di pubblico spettacolo
10	concessioni e locazioni
11	decreto di esproprio
12	altri atti (incluse ordinanze dirigenziali)
13a	verifica esecuzione dei contratti
13b	tabella di verifica varianti in corso d'opera

La relativa documentazione è disponibile in atti.

Il gruppo di lavoro, come individuato dal Piano triennale di prevenzione della corruzione – aggiornamento 2015-2017 e già integrato con disposizione di questa Segreteria del 15.03.2017, è stato ulteriormente potenziato con due soggetti con disposizione del 14.06.2018, con la nuova Responsabile del Settore Segreteria Generale con disposizione del 01.10.2018, e con un nuovo soggetto con disposizione del 03.02.2020.

Di seguito una breve descrizione dell'attività svolta nel corso dell'anno; si passerà quindi a esaminare le principali tipologie di rilievi emerse dal controllo e le misure adottate per porvi rimedio.

Primo semestre 2019

Il gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa ha proceduto ai controlli relativi al primo semestre 2019 riunendosi il giorno 16 luglio 2019 per l'estrazione del campione da sottoporre a controllo e per la suddivisione del lavoro in sottogruppi, nonché il giorno 17 settembre 2019 per la verifica dei rilievi emersi e la segnalazione degli stessi ai Responsabili dei provvedimenti.

Nel complesso, i controlli relativi al semestre in esame hanno riguardato 42 atti e relativi procedimenti, di cui 26 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati in prima battuta non conformi, migliorabili o oggetto di semplice segnalazione.

E' stata quindi verificata la regolare esecuzione di 8 contratti, di cui 6 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati migliorabili.

A seguito del contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti (e salvi i casi in cui gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi evidenziati e sulle indicazioni per porvi rimedio, nel qual caso i rilievi sono stati tutti confermati), rispetto al totale dei rilievi avanzati (5 rilievi di non conformità, 73 rilievi di migliorabilità, 5 segnalazioni sugli atti; 13 rilievi di migliorabilità sui contratti), dei 5 rilievi di non conformità 4 sono stati riformulati come rilievi di migliorabilità, 1 come conformità, 10 rilievi di migliorabilità sono stati giudicati non attinenti nel caso specifico, 1 conforme; 52 rilievi di migliorabilità sono stati confermati sugli atti, 13 sui contratti.

A seguito delle osservazioni trasmesse dai Responsabili, delle interlocuzioni con gli stessi e della valutazione conclusiva operata da questa Segreteria sulla base dei chiarimenti

avanzati, è stata stilata la check list definitiva, alla quale si rinvia per il dettaglio dei controlli effettuati.

Secondo semestre 2019

Il gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa ha proceduto ai controlli relativi al secondo semestre 2019 riunendosi il giorno 28 gennaio 2020 per l'estrazione del campione da sottoporre a controllo e per la suddivisione del lavoro in sottogruppi.

A seguito dell'emergenza sanitaria data dalla pandemia di coronavirus, per la verifica dei rilievi emersi e la segnalazione degli stessi ai Responsabili dei provvedimenti non si sono più svolti incontri fisici, ma le attività sono regolarmente proseguite in via telematica.

Nel complesso, i controlli relativi al semestre in esame hanno riguardato 42 atti e relativi procedimenti, di cui 17 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati in prima battuta migliorabili.

E' stata quindi verificata la regolare esecuzione di 8 contratti, di cui 7 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati migliorabili.

A seguito del contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti (e salvi i casi in cui gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi evidenziati e sulle indicazioni per porvi rimedio, nel qual caso i rilievi sono stati tutti confermati), rispetto al totale dei rilievi avanzati (35 rilievi di migliorabilità sugli atti; 23 rilievi di migliorabilità sui contratti), 9 elementi di verifica sono stati giudicati conformi e 26 confermati migliorabili sugli atti; quanto ai contratti, 1 punto è stato riformulato come conforme e 4 come non attinenti nel caso specifico, riducendo a 18 i rilievi confermati.

A seguito delle osservazioni trasmesse dai Responsabili, delle interlocuzioni con gli stessi e della valutazione conclusiva operata da questa Segreteria sulla base dei chiarimenti avanzati, è stata stilata la check list definitiva, alla quale si rinvia per il dettaglio dei controlli effettuati.

I verbali e relativi allegati e le relazioni semestrali sono agli atti.

Principali rilievi emersi e misure adottate

I procedimenti verificati non hanno evidenziato, anche grazie ai chiarimenti forniti dai Responsabili dei provvedimenti, elementi di vera e propria illegittimità.

Si sottolinea in particolare che gli incarichi professionali estratti e verificati sono risultati regolari; sul punto questa Segreteria ha peraltro emanato in data 26.07.2019 le "Direttive alle quali devono conformarsi gli uffici ai fini degli affidamenti di incarichi professionali e consulenze", facendo seguito ai recenti orientamenti della Corte dei Conti con riferimento all'applicazione degli art. 7 commi 5bis, 6, 6bis e ter del D. Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii.

Sono emersi però in altre tipologie di atti diversi elementi ritenuti migliorabili; di seguito si evidenziano i più significativi e ricorrenti.

Rilievi comuni a diverse tipologie di atti: indicazione dei riferimenti normativi e verifica assenza conflitto di interessi

In diverse tipologie di atti (alcuni provvedimenti autorizzatori, ordinanze, contributi sociali) è stata riscontrata una incompleta indicazione di tutti i riferimenti alla normativa sia nazionale e regionale che relativa ai regolamenti interni.

In taluni casi, come per le disposizioni di liquidazione di contributi sociali, si è trattato di meri errori materiali dovuti al copia-incolla di modelli precedenti: si è invitato tuttavia a porre attenzione sul punto ai fini della coerenza e completezza dell'atto amministrativo.

Per quanto riguarda la dichiarazione circa l'assenza di conflitto d'interessi, si è riscontrata molta eterogeneità da parte dei Settori sul punto: dall'uso della corretta modulistica alle generiche indicazioni generali ai dipendenti del Settore.

Pur nella consapevolezza che, come segnalato da alcuni Responsabili, le norme prevedono la necessità di una dichiarazione solo in caso di conflitto, si ribadisce che l'inserimento della relativa voce in tutte le check list rappresenta l'intento di tenere alta l'attenzione sul punto, come previsto anche dal Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Si deve precisare che la necessità di tale verifica emerge nei provvedimenti che presuppongano una qualche discrezionalità in capo al Responsabile, quali i contributi sociali e le ordinanze dirigenziali, mentre non potrebbe essere richiesta nel caso ad esempio dei contributi deliberati dalla Giunta Comunale.

Al di là dei casi non soggetti a interpretazione (nomina del RUP e del DEC, nomina di membri delle Commissioni) si valuterà l'opportunità di direttive volte a uniformare l'operato dei diversi Settori negli ambiti meno definiti.

Acquisizioni effettuate ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. a) del D.Lgs. 50/2016 e ss. mm. ii.

Nell'ambito di tale tipologia di atti, che corrisponde in buona sostanza agli affidamenti diretti, si è concentrata la maggior parte dei rilievi con riferimento ai Settori cd. in deroga, cioè autorizzati a svolgere tali procedure senza il supporto del Settore Acquisizioni di beni, servizi e lavori.

I rilievi hanno riguardato diversi aspetti della procedura di affidamento quali: redazione del verbale di affidamento con i due testimoni previsti dal regolamento dei contratti; applicazione del principio di rotazione triennale ai sensi delle linee guida Anac n. 4 – aggiornamento 1/3/2018; presenza di DURC aggiornato e verifiche dei requisiti dell'affidatario; corretta applicazione delle clausole di garanzia; riferimento al codice di comportamento; indicazione del CIG nelle determinazioni di liquidazione; pubblicazione degli ordinativi; dichiarazione di assenza di conflitto di interessi del RUP.

Pur nella consapevolezza che talvolta gli affidamenti erano di importo limitato, che i Settori in deroga hanno una minore specializzazione nella sempre più complessa materia dei contratti pubblici e che su alcuni aspetti quali le pubblicazioni si è intervenuti tempestivamente già in fase di controllo, tuttavia il cospicuo numero di rilievi riscontrati ha fatto emergere la necessità di direttive e di formazione.

Come già segnalato nel paragrafo sulla formazione, sono stati perciò organizzati diversi corsi di aggiornamento sulla tematica degli appalti pubblici e incontri formativi tenuti da personale del Settore Acquisizioni, in favore dei colleghi, sui micro-acquisti e affidamenti diretti; si valuterà il ricorso ad ulteriori direttive così da assicurare la necessaria regolarità ed omogeneità delle procedure.

Concessione di contributi

I controlli sui contributi hanno evidenziato due rilievi ricorrenti.

Il primo attiene ai contributi erogati ai sensi del relativo regolamento e riguarda il non pieno rispetto dei termini di presentazione delle istanze di contributo.

Nella consapevolezza della difficile programmazione in materia, già la circolare del 30.11.2018 avente ad oggetto "Pratiche di concessione di contributi: termini di presentazione delle istanze e

verifica dei documenti giustificativi della spesa” raccomandava quantomeno di motivare adeguatamente nell’istanza il non rispetto dei suddetti termini.

Da ultimo sono state emanate le disposizioni del Direttore Generale del 7.11.2019 che confermano per i contributi a carattere ricorrente la necessità di rispettare il termine del 31 dicembre dell’anno precedente informando celermente le associazioni e gli enti interessati.

L’altro rilievo riguarda casi di deliberazioni/disposizioni di liquidazione non pubblicate in modo completo nella sezione Trasparenza dedicata ai benefici (ad esempio solo gli estremi del provvedimento senza quest’ultimo, o solo il provvedimento senza l’elenco dei beneficiari, ancorché reso anonimo) o casi in cui la sezione dedicata ai relativi criteri non era aggiornata.

Si è trattato di casi non numerosi e nei quali la pubblicazione è stata sanata a seguito di segnalazione della Segreteria Generale in fase di controllo preventivo o del gruppo di lavoro in quello successivo, ma si è insistito nel ricordare che, ai sensi dell’art. 26 del D. Lgs. 33/2013, le pubblicazioni costituiscono condizione legale d’efficacia dei contributi superiori a mille euro.

Si rinvia a quanto già detto sulla verifica circa l’assenza di conflitto d’interesse.

E’ opportuna un’ultima nota in relazione ai contributi, e riguarda la verifica delle spese effettivamente sostenute da beneficiario. Fino al 2019 la misura G1 del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza prevedeva che ogni Settore che eroga contributi ai sensi del regolamento comunale effettuasse controlli a campione sul 5% dei contributi concessi, mediante esibizione dei documenti giustificativi della spesa, invitando pertanto i Responsabili di Settore, qualora non l’avessero già fatto, ad attivarsi in tal senso; tale verifica era effettuata anche in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa. Per quanto dai controlli sia emersa una buona applicazione della misura, si segnala che dal 2020 essa riguarderà il 100% dei contributi concessi e che il gruppo di lavoro procederà alle relative verifiche.

Esecuzione dei contratti

Le considerazioni fatte per gli affidamenti ai sensi dell’art. 36 comma 2 lett. a) del D.Lgs. 50/2016 e ss. mm. ii. possono essere riproposte per la verifica della regolare esecuzione dei contratti.

Si sono riscontrate infatti diverse incertezze da parte dei Settori in deroga sugli adempimenti richiesti dal D.M. 49/2018 (Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell’esecuzione), in particolare in merito alla documentazione dell’attività del Direttore dell’esecuzione attraverso gli opportuni verbali, dall’avvio dell’esecuzione alle attestazioni di regolare esecuzione.

Sul punto riguardante il software per la gestione della contabilità richiesto dall’art. 26 co. 2 del D.M., del quale risultano sprovvisti in particolare i Settori che appaltano abitualmente servizi, è stato chiesto al Settore Informatica un aggiornamento in merito all’implementazione del software interoperabile richiesto dalla norma. Dalla relazione del Settore del 31.10.2019 e dall’aggiornamento del 20.04.2020 emerge come l’Amministrazione stia tuttora valutando i costi dell’integrazione dei software esistenti.

Trattasi certo di normativa recente e complessa, ma già da fine 2018 sono stati organizzati corsi di formazione anche sull’esecuzione dei contratti, e da febbraio la relativa modulistica è stata resa disponibile sulla intranet del Comune a cura del Settore Acquisizioni: anche in questo caso si valuterà l’opportunità di ulteriori direttive.

Si rinvia alla documentazione in atti per il dettaglio dei controlli effettuati.

Considerazioni finali

Il gruppo di lavoro per l'esercizio dei controlli interni opera sempre nella speranza che sia inteso il fine dei controlli stessi, cioè quello di migliorare prassi e procedure dell'Ente, prevenendo le irregolarità e uniformandone l'azione.

Si ringraziano perciò nuovamente i Responsabili che hanno visto in modo costruttivo i rilievi segnalati e le direttive emanate, apportando i dovuti correttivi ma anche avanzando chiarimenti e osservazioni pur nell'attuale emergenza sanitaria.

Nel contempo si invitano i Settori a trasmettere in modo completo le pratiche da sottoporre a controllo o di caricare dove possibile tutti i documenti nel software del protocollo Sicra, così da agevolare il gruppo di lavoro e non richiedere continue integrazioni e chiarimenti, nell'interesse anche dei Settori stessi.

Si ringrazia infine la struttura di supporto per l'attuazione dei controlli successivi di regolarità amministrativa e di prevenzione della corruzione, che ha sempre assicurato il suo apporto non limitandosi all'adempimento dei compiti assegnati ma partecipando alle attività di formazione, avanzando proposte e segnalando criticità.

Il presente rapporto annuale è trasmesso, ai sensi degli articoli 6 comma 13 e 14 comma 1 del regolamento sui controlli interni, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Presidente del Collegio dei Revisori, al Direttore Generale, ai Responsabili di Area e di Settore e al Nucleo di valutazione e sarà inoltre oggetto di relazione nella Conferenza dei Capigruppo e di comunicazione alla Giunta Comunale.

Brescia, 23 aprile 2020

**Il Segretario Generale
Responsabile della prevenzione della corruzione
e della trasparenza
(Dott.ssa Carmelina Barilla)**

DOCUMENTO FIRMATO DIGITALMENTE