



COMUNE DI BARI

# Relazione sullo svolgimento dell'attività di controllo interno di regolarità degli atti condotta nell'anno 2016

## 1 Premessa

Come è noto, l'art. 147 bis, comma 2 del TUEL, nonché l'art. 5 del Regolamento per i controlli interni (approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 2 del 17.1.2013) prevedono che, periodicamente, si proceda ad illustrare i referti dell'attività dei controlli interni.

Questa attività è soprattutto collaborativa e serve, oltre a migliorare la qualità degli atti, a migliorare la conoscenza della realtà del nostro Ente.

**Essa consiste in un controllo di regolarità, ossia registra le semplici imperfezioni degli atti, non è un giudizio sulla legittimità degli atti.** Il nostro ordinamento, come si sa, ha recepito dall'ordinamento comunitario il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, che costituisce il referente normativo "forte" che ridimensiona il valore delle irregolarità formali o procedurali riscontrate.

## 2 Le Fasi del Controllo

Il controllo di regolarità si articola schematicamente nelle seguenti fasi (si veda anche la fig. 1):

1. **A cura del Segretario Generale coadiuvato da Nucleo per il controllo interno di regolarità** Scelta della tipologia degli atti da controllare, tenendo eventualmente anche in considerazione la valutazione del rischio formulata per i processi di ciascuna struttura comunale dal "**Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**", nonché la rotazione delle materie e dei soggetti da sottoporre a controllo;
2. **A cura del Segretario Generale coadiuvato da Nucleo per il controllo interno di regolarità** Definizione dell'aliquota del campione di atti degli da controllare;
3. **A cura del Segretario Generale coadiuvato da Nucleo per il controllo interno di regolarità** Estrazione a mezzo di sistema informatico degli atti da sottoporre a controllo;
4. **A cura del Segretario Generale coadiuvato da Nucleo per il controllo interno di regolarità** Controllo degli atti ;
5. **A cura del Segretario Generale coadiuvato da Nucleo per il controllo interno di regolarità** Inserimento del referto nel sistema informativo di gestione degli atti amministrativi comunali;
6. **A cura del Segretario Generale** Firma digitale del Report del controllo eseguito;
7. **A cura della struttura comunale controllata** Nel caso siano sollevati rilievi sui singoli atti il sistema informativo invia automaticamente una mail presso la posta elettronica di ufficio del firmatario dell'atto, affinché questi produca le eventuali giustificazioni;
8. **A cura del Segretario Generale** Vaglio delle giustificazioni prodotte;
9. **A cura del Segretario Generale** Eventuale rettifica del referto di controllo in accoglimento delle giustificazioni.

### 3 Raggio d'azione dei controlli

#### 3.1 L'oggetto dei controlli

I controlli sono stati eseguiti alternativamente in rapporto a:

- a. tipologie di atti, ordinate in base alla classificazione dei procedimenti da pubblicare nella sezione sul "Amministrazione Trasparente" del portale civico;
- b. le strutture organizzative, tenendo anche conto della graduazione del rischio di malaffare rilevato dal "**Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**", nonché del criterio della rotazione.

L'art. 147 bis, 2° comma del TUEL prevede che l'attività di controllo sia eseguita a carico di *determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi* attraverso una selezione casuale eseguita elettronicamente secondo metodologie di campionamento.

Dalle figure che seguono, si evince che i controlli sono stati incentrati prevalentemente su atti inseriti in procedure di affidamento di contratti o di gestione di rapporti contrattuali.

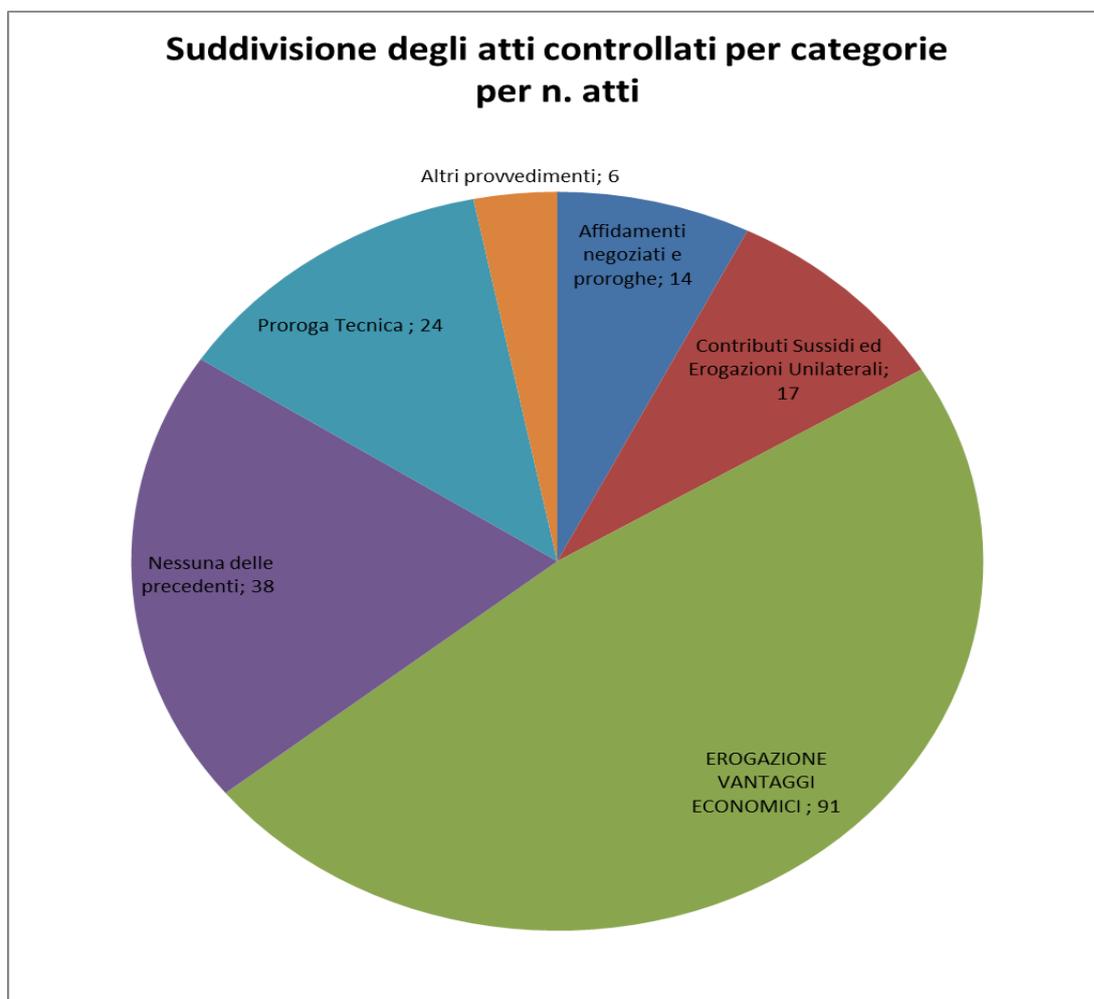


Figura 1 Suddivisione degli atti controllati per categorie per n. atti

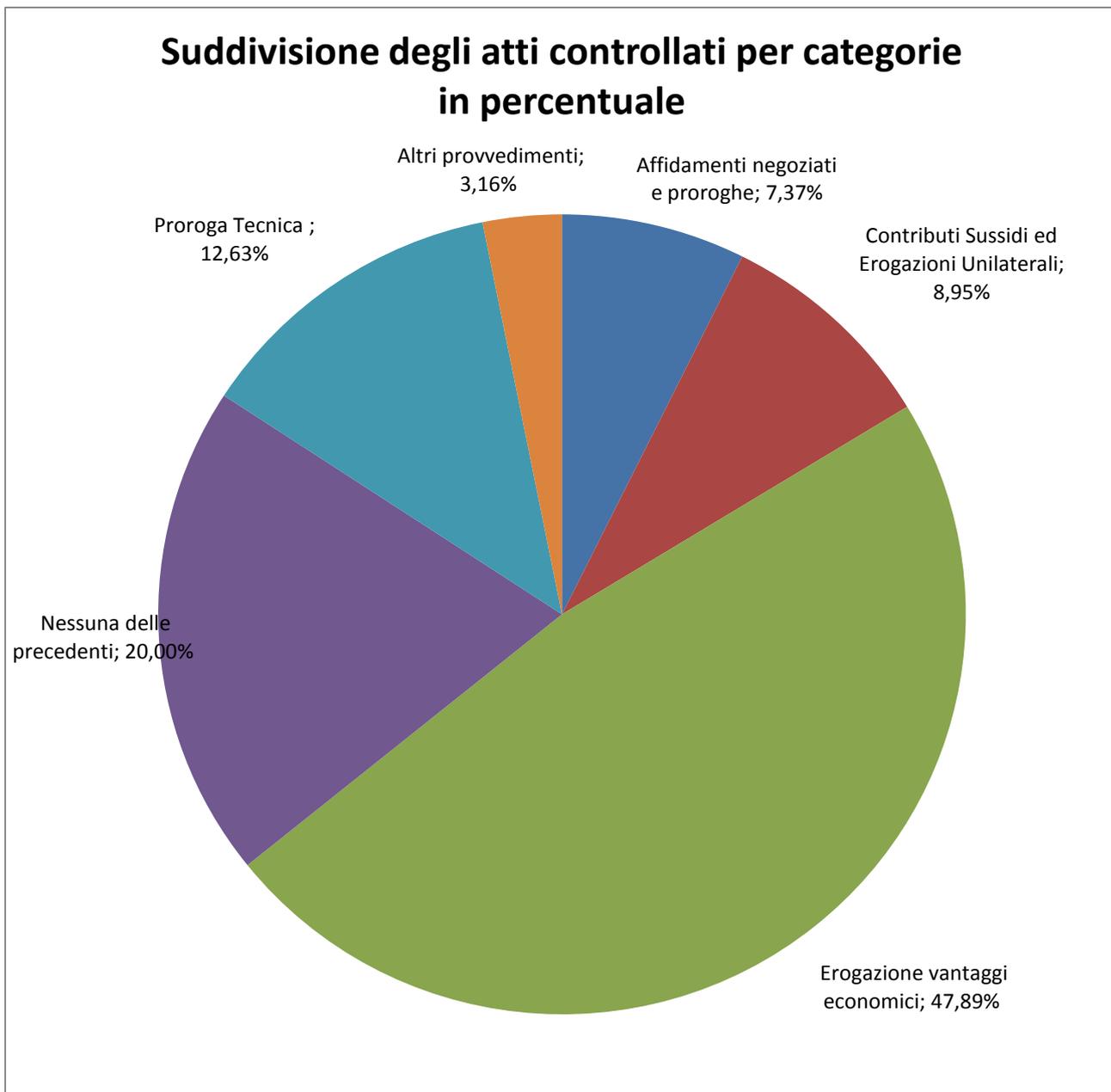


Figura 2 Suddivisione degli atti controllati per categorie in percentuale

### 3.2 Intensità dei controlli

Come si nota nel grafico sottostante nel 2016 c'è stata una lievissima flessione del numero degli atti controllati rispetto al 2015. Comunque, il dato degli atti controllati del 2016, è molto superiore rispetto a quello registrato negli anni 2013, 2014 e 2015.

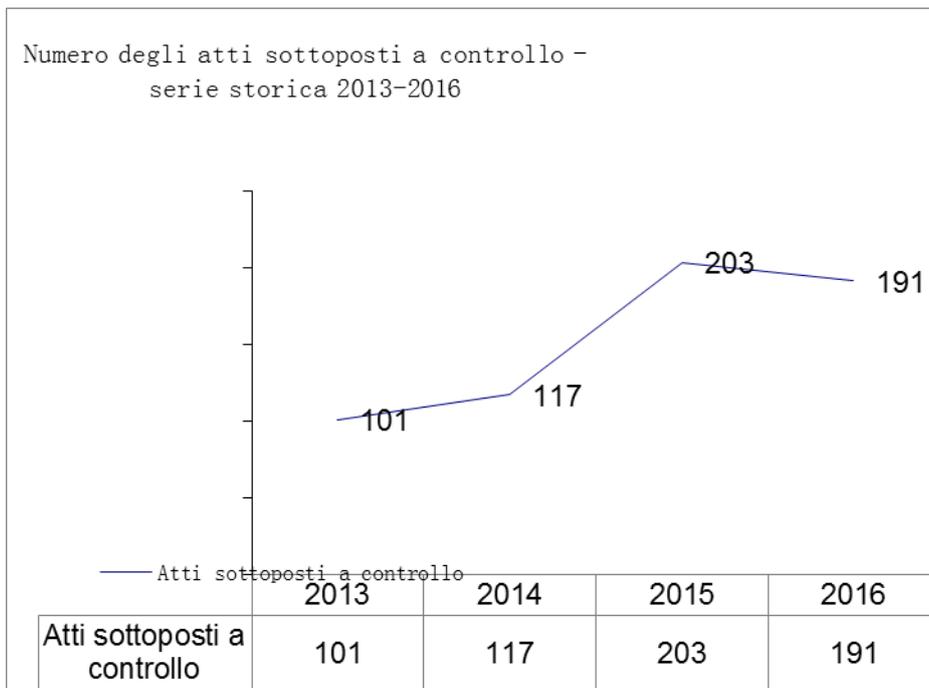


Figura 3 Atti sottoposti a controllo anni 2013- 2016

#### 4 I risultati complessivi dei controlli

Venendo ai risultati complessivi dell'attività di controllo di regolarità eseguita nell'anno 2016, i risultati finali in valore assoluto ed in valore percentuale sono riprodotti nelle figure che seguono. Da essi si ricava un trend complessivamente positivo, poiché gli atti con rilievi definitivamente consolidati decrescono sia in termini percentuali che in valore assoluto.

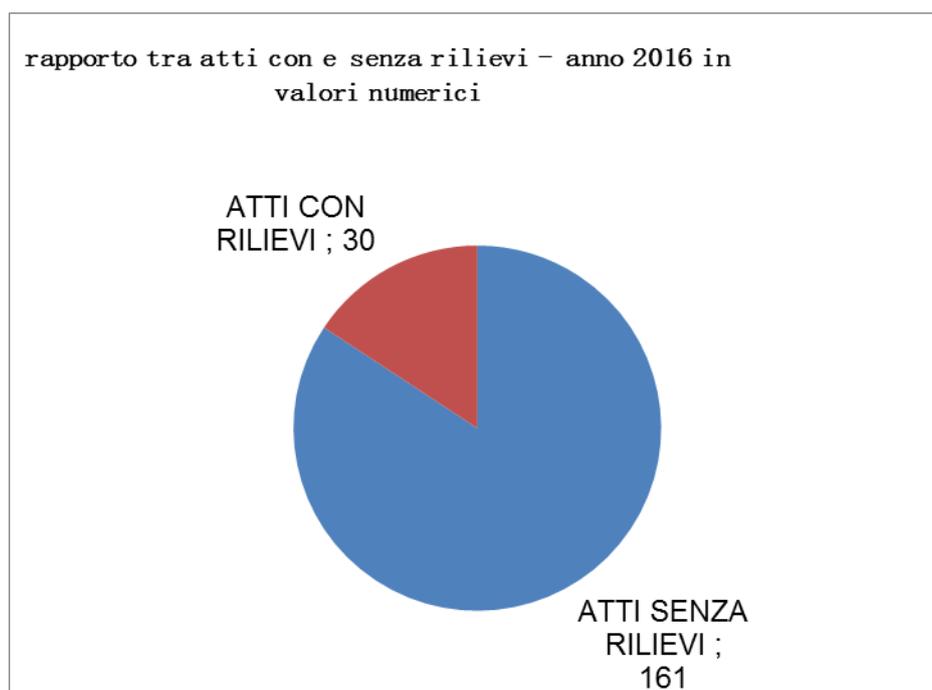


Figura 4 Esiti dei controlli 2016 valore assoluto

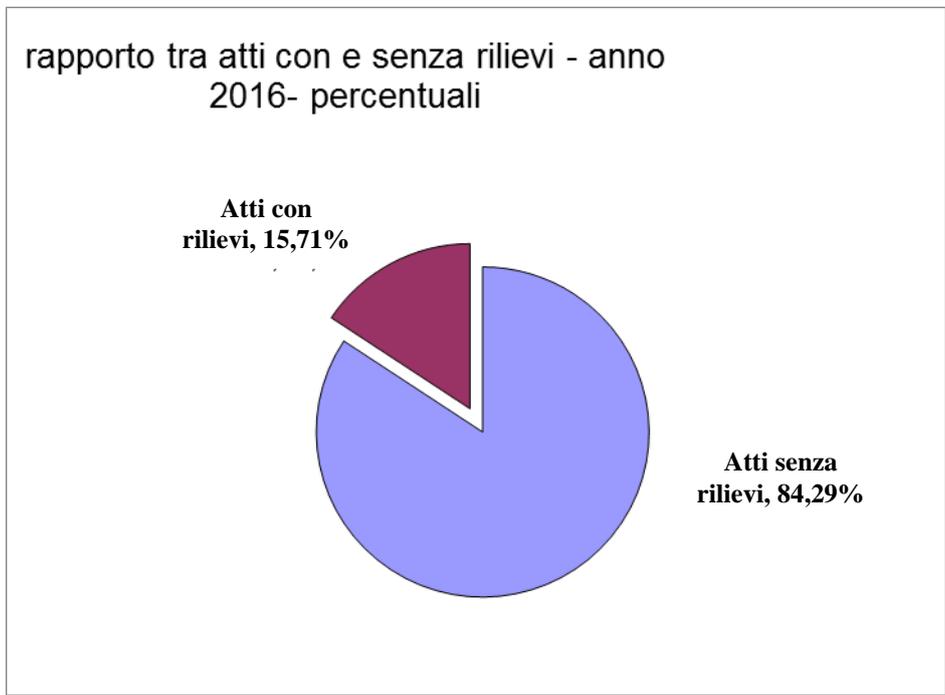


Figura 5 Esiti dei controlli 2016 percentuale

L'andamento tendenziale mostra una diminuzione delle irregolarità repertate (vedi figura seguente).

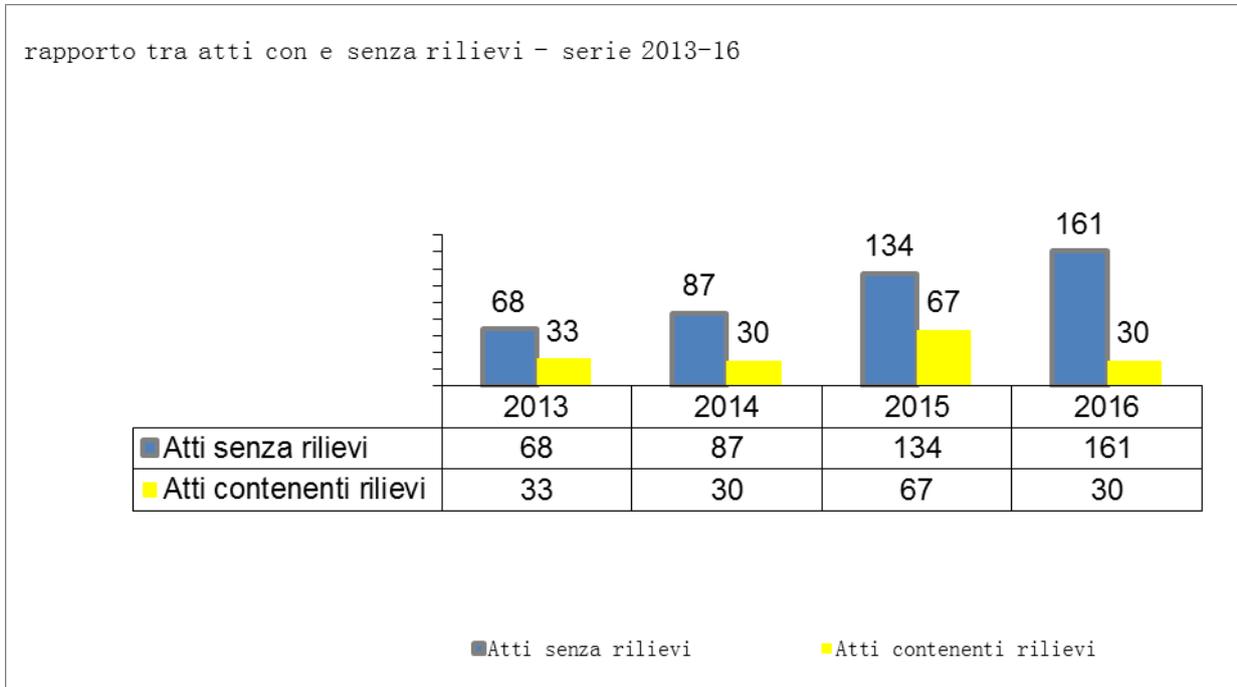


Figura 6 Andamento dell'incidenza degli atti con rilievi per anno per numero di atti

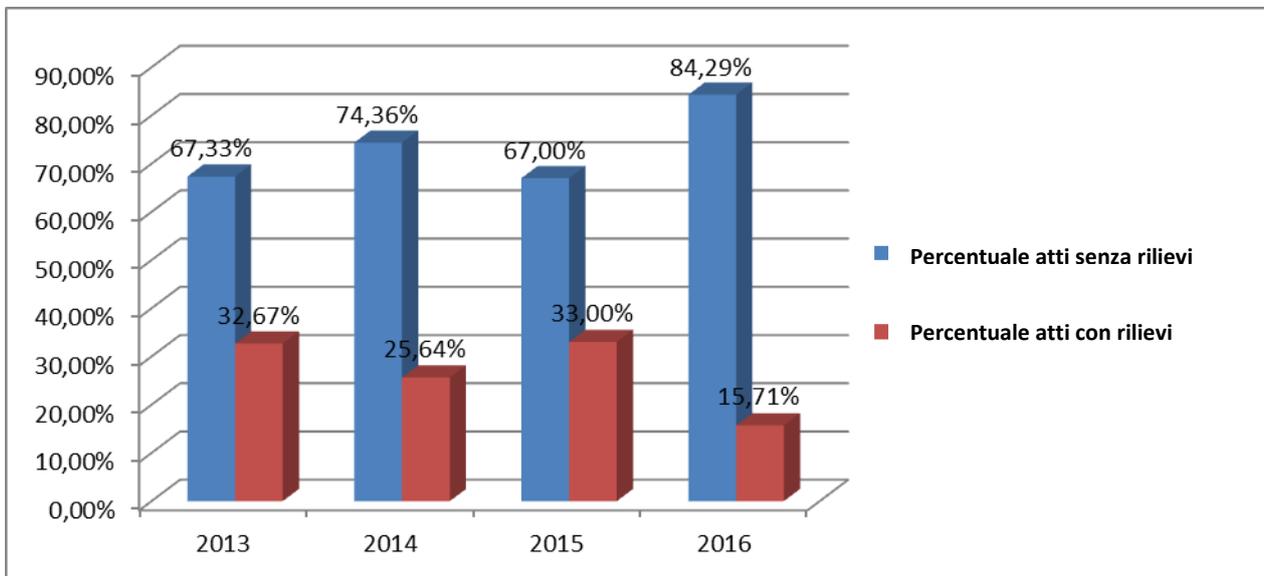


Figura 7 Andamento dell'incidenza degli atti con rilievi consolidati per anno in percentuale

## 5 Valutazione dei risultati

### 5.1 Evoluzione nella tipologia delle irregolarità riscontrate

Confrontando la composizione delle irregolarità riscontrate nel primo semestre del 2016 rispetto a quelle emerse negli anni scorsi, il dato che si coglie è quello che i rilievi legati all'assolvimento dell'obbligo di motivazione degli atti siano diventati numericamente più significativi (vedi figura seguente).

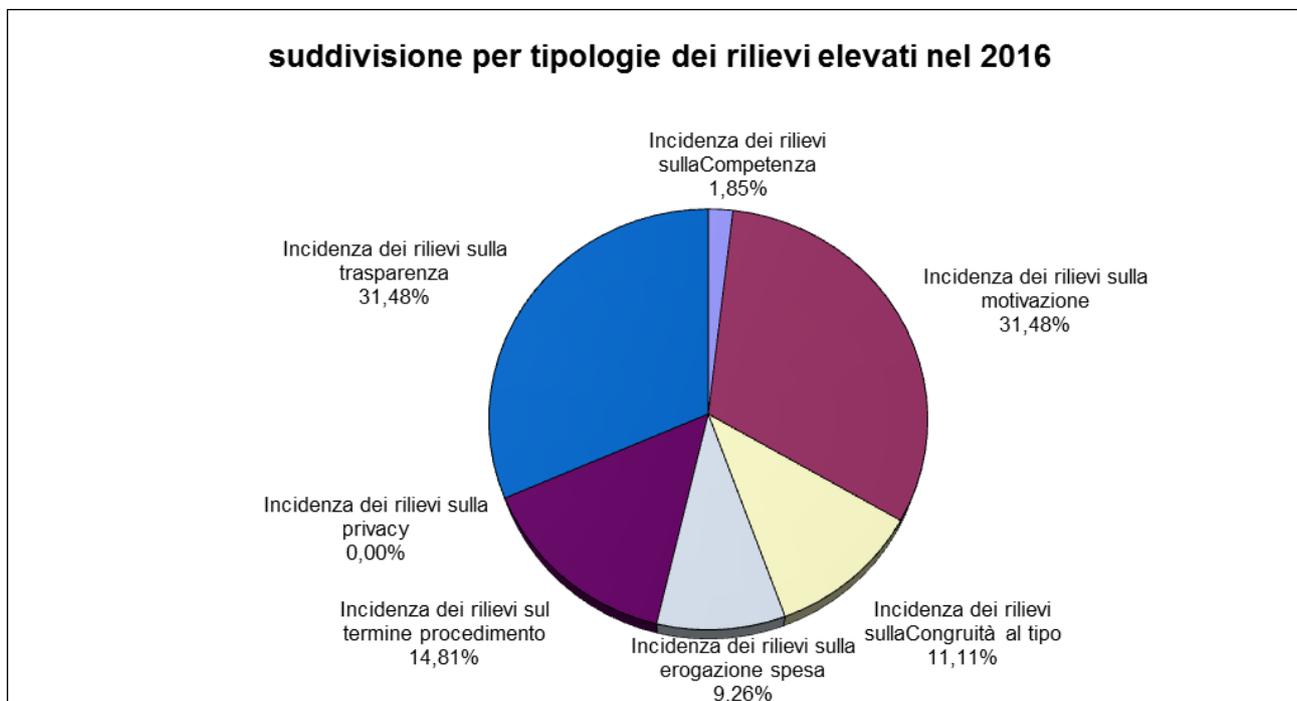


Figura 8 Suddivisione dei rilievi per tipologia 2016

La figura 8 mostra come la tipologia di rilievo maggiormente riscontrata nei controlli effettuati riguardino di motivazione (la motivazione non è stata espressa in modo chiaro).

## L'andamento delle singole tipologie di irregolarità

### 5.2 Difetto od insufficiente motivazione

Tale tipologia di vizio a livello di incidenza percentuale sul complesso degli atti controllati nell'anno 2016 appare ridimensionata, rispetto a quanto rilevato per l'anno 2015 (vedi figura n. 11).

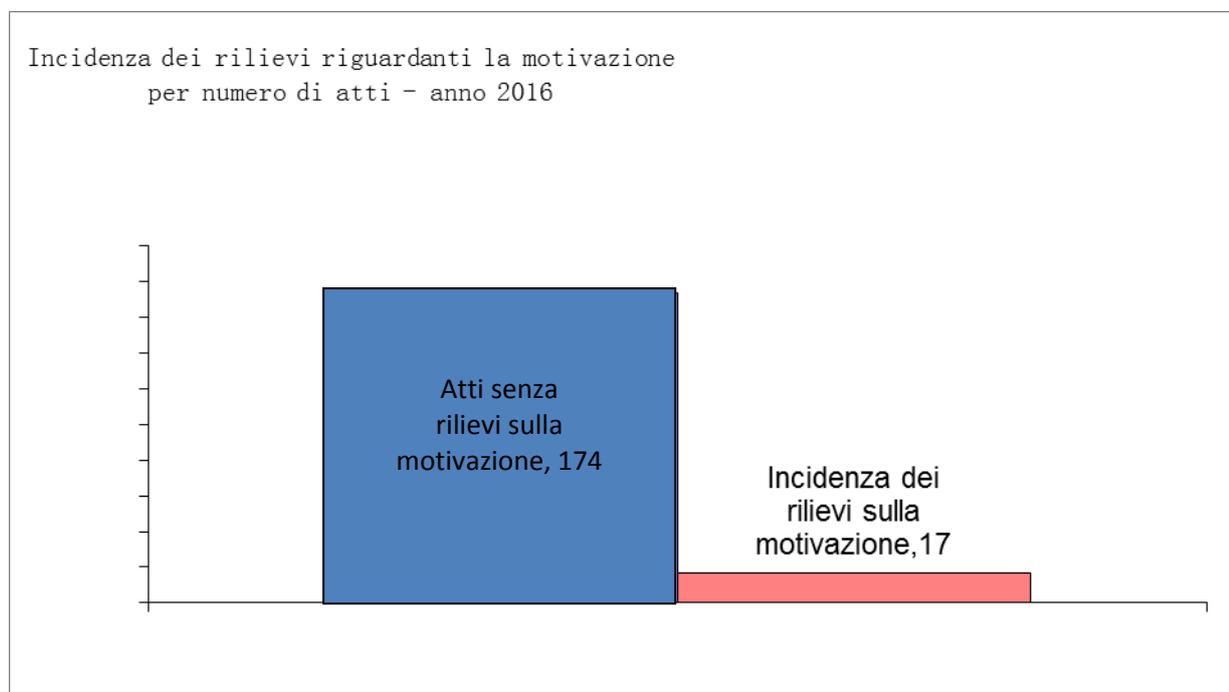


Figura 9 Incidenza dei rilievi riguardanti la motivazione per numero di atti.

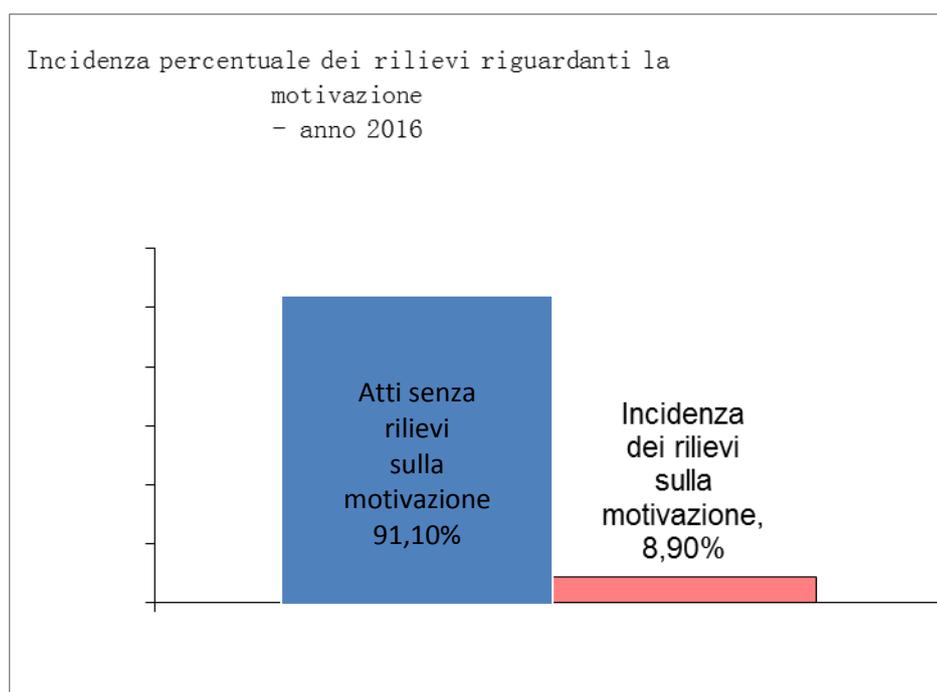


Figura 10 Incidenza percentuale dei rilievi riguardanti la motivazione

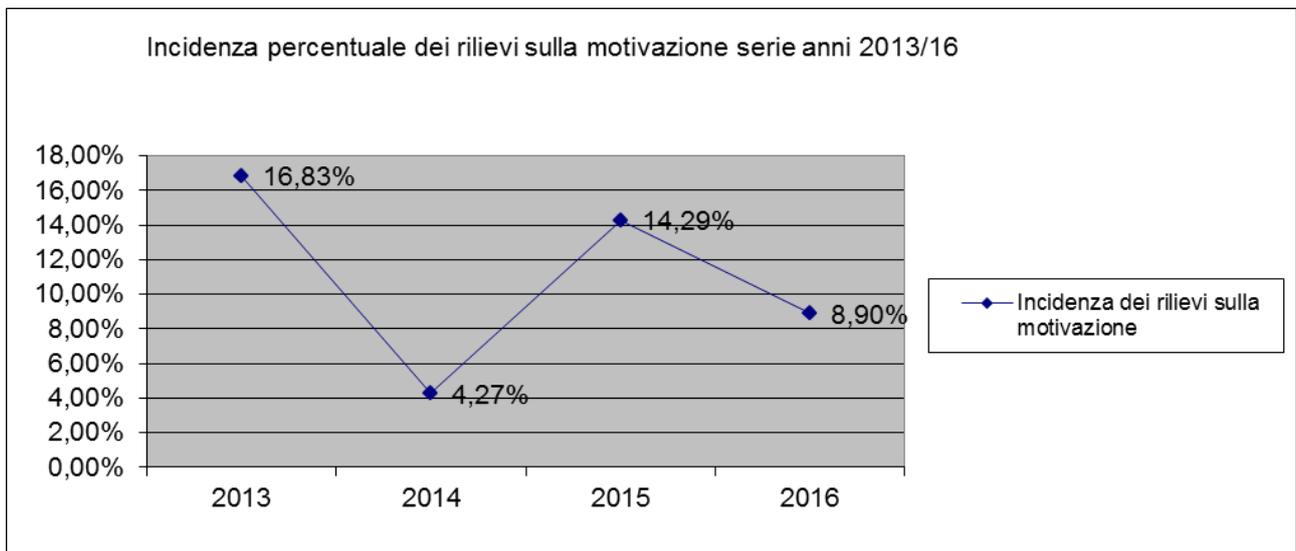


Figura 11 Andamento dell'incidenza percentuale dei rilievi afferenti la motivazione

### 5.3 Incompetenza

Il rilievo di incompetenza ha avuto per l'anno 2016 uno scarsissima incidenza.

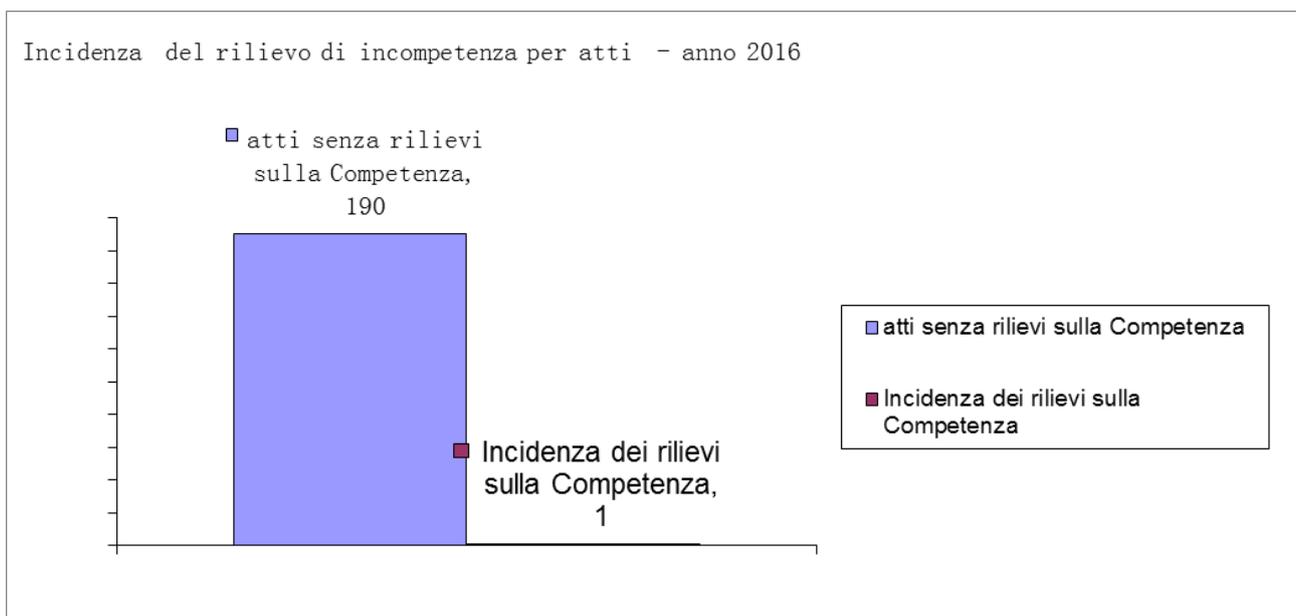


Figura 12 Incidenza dei rilievi di incompetenza per l'anno 2016

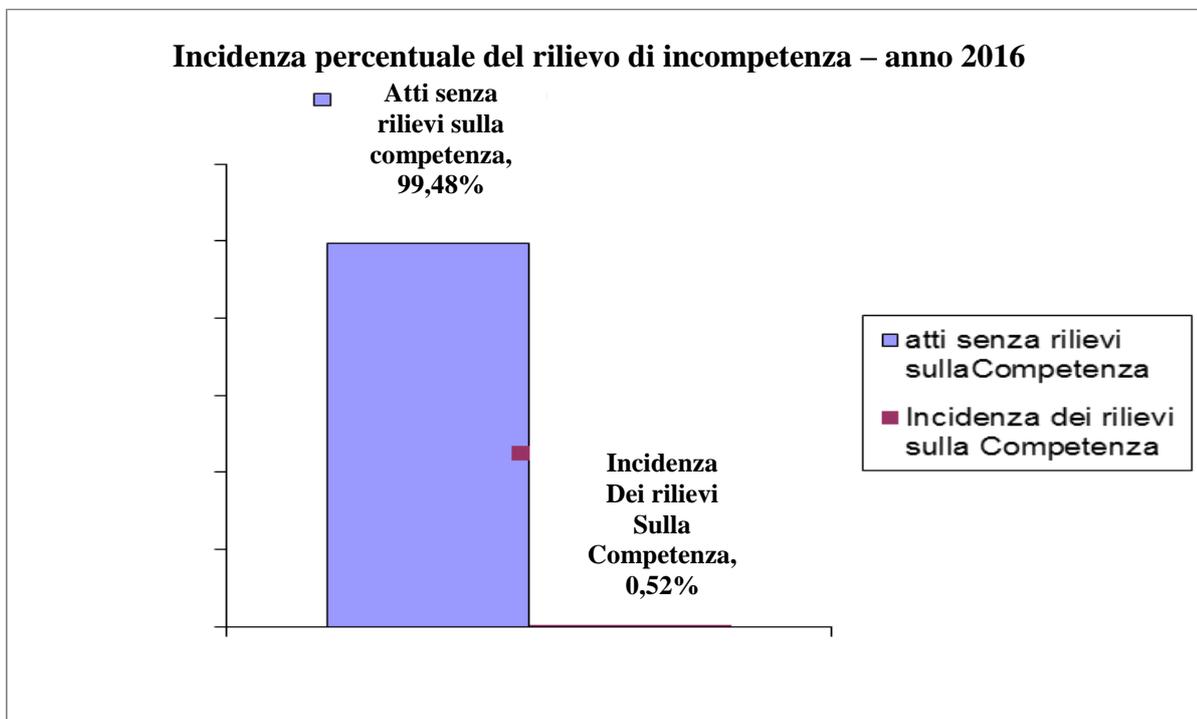


Figura 13 Incidenza percentuale dei rilievi di incompetenza nel 2016

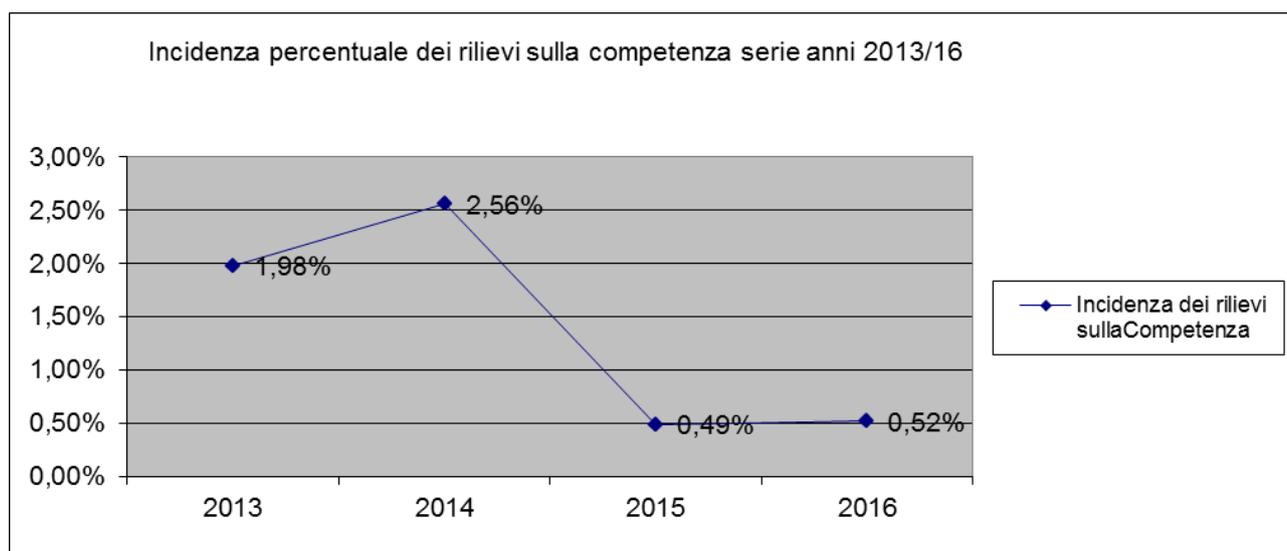


Figura 14 Andamento dei rilievi afferenti la motivazione per anno

## 5.4 Irregolarità in tema di trasparenza

A livello di percentuale l'incidenza di tale tipologia di irregolarità sul complesso degli atti controllati nel 2016 appare in lieve ma tendenziale ascesa. Va chiarito che il rilievo in questione non evidenzia "atti non trasparenti". Piuttosto tale tipologia di rilievo si sofferma su mere irregolarità che riguardano la classificazione degli atti nell'apposito modulo trasparenza, che deve essere compilato in applicazione delle disposizioni vigenti ai fini della pubblicazione degli atti amministrativi.

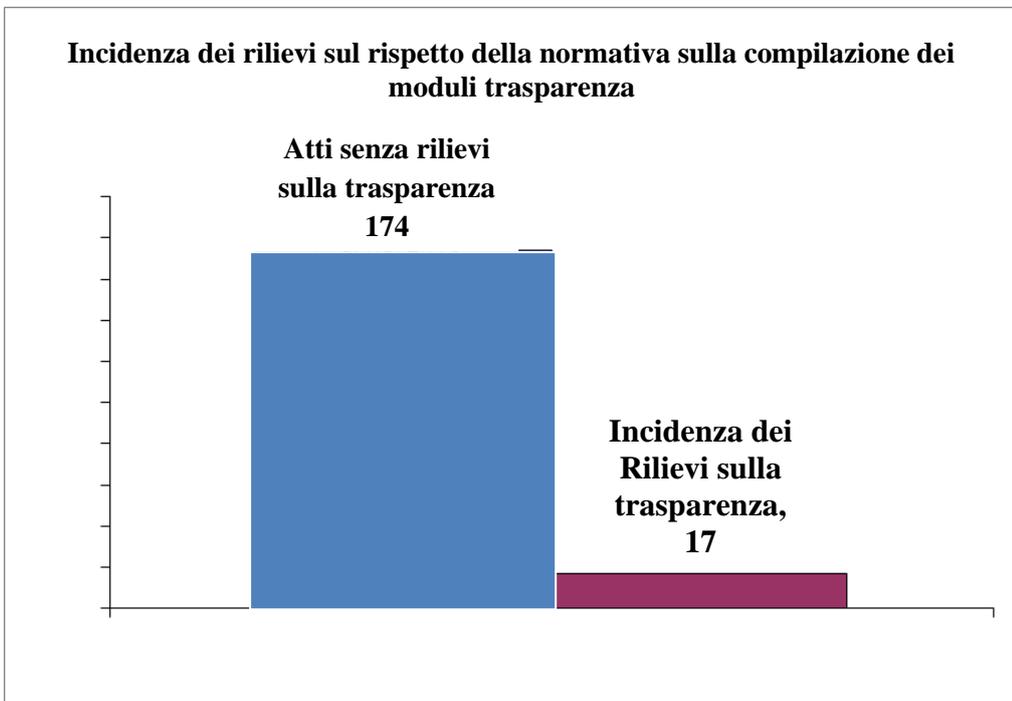


Figura 15 Incidenza dei rilievi afferenti la compilazione dei modelli trasparenza per numero – anno 2016

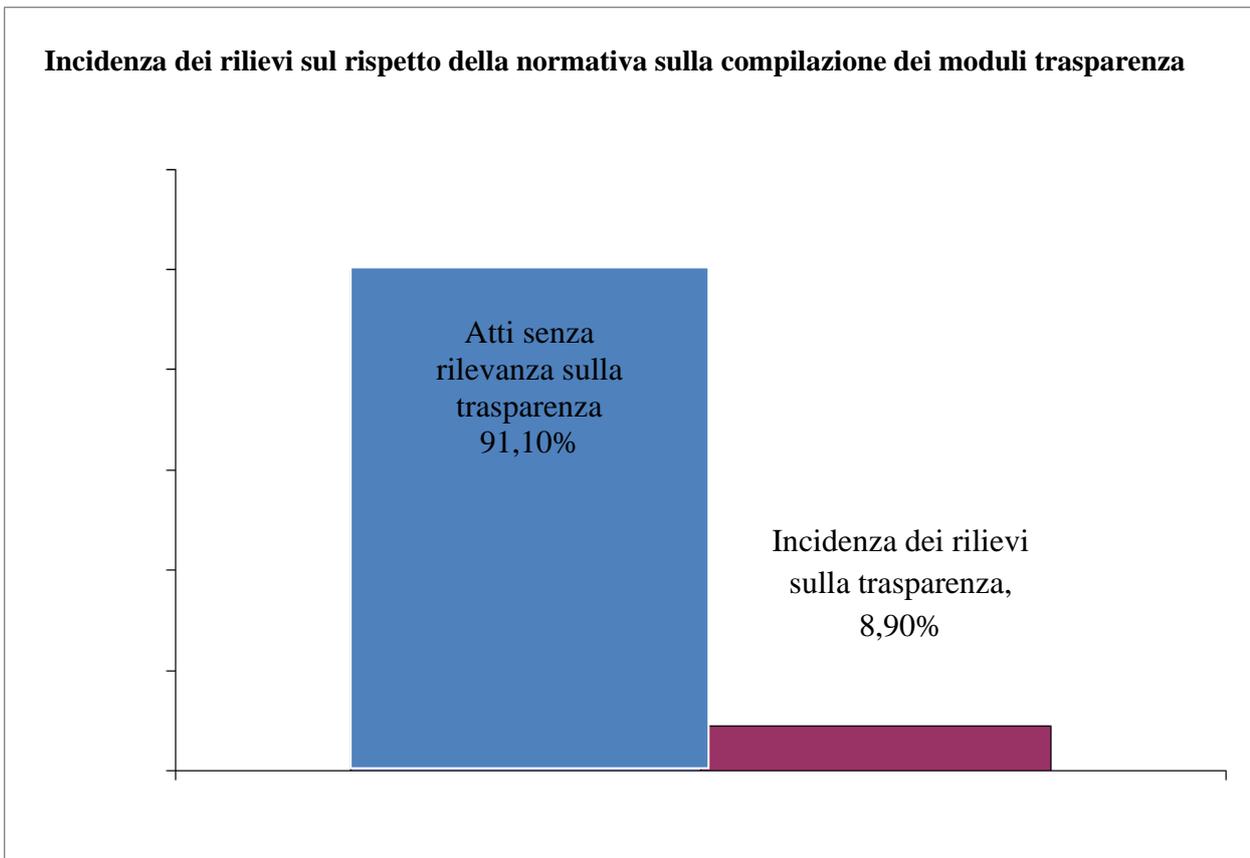


Figura 16 Incidenza dei rilievi afferenti la compilazione dei modelli trasparenza in percentuale – anno 2016

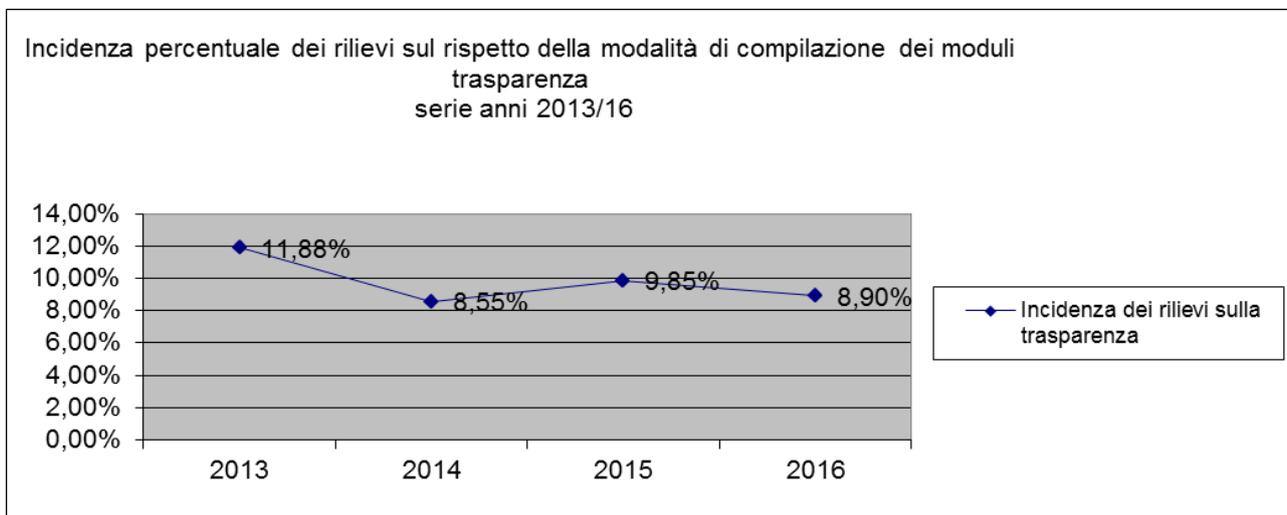


Figura 17 Andamento dei rilievi attinenti al trasparenza per anno

## 5.5 Osservanza dei termini di conclusione del procedimento

Tale tipologia di irregolarità appare stabile e di incidenza modesta.

Le recenti iniziative prese soprattutto in materia di procedimento contabile di spesa si stanno rivelando efficaci, nonostante gli adempimenti procedurali che gli uffici devono svolgere crescano progressivamente.

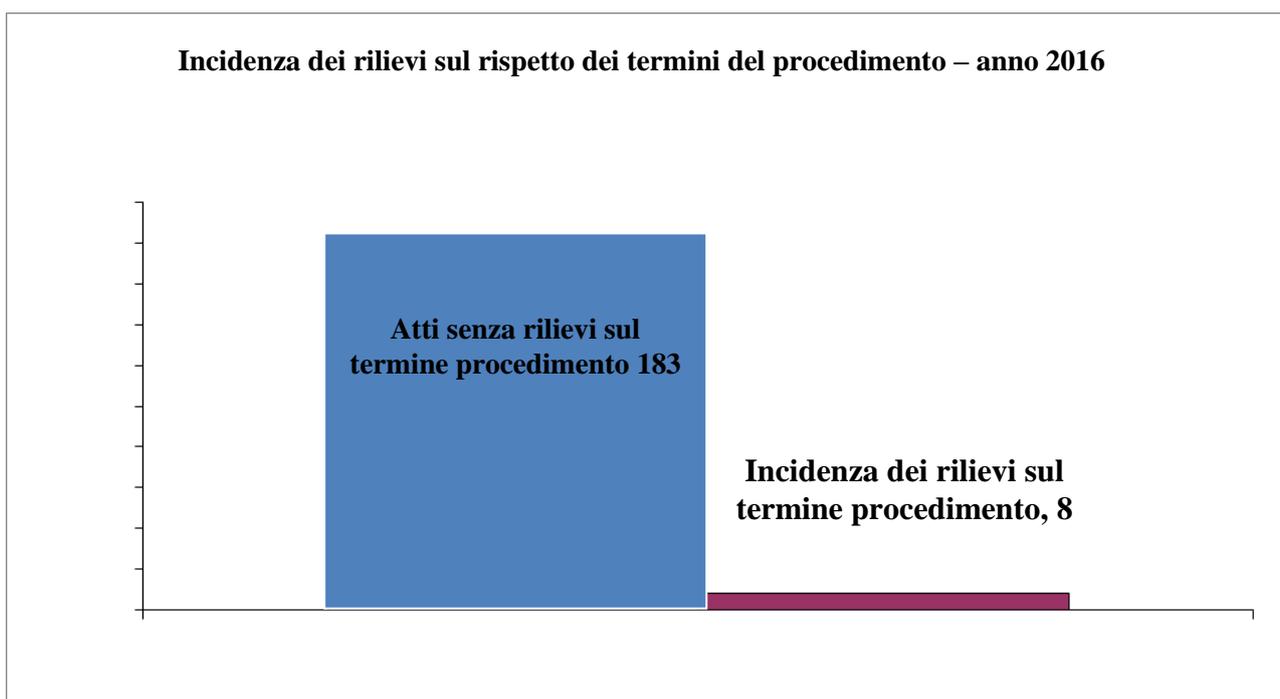


Figura 18 Incidenza dei rilievi afferenti il rispetto dei termini del procedimento per numero - anno 2016

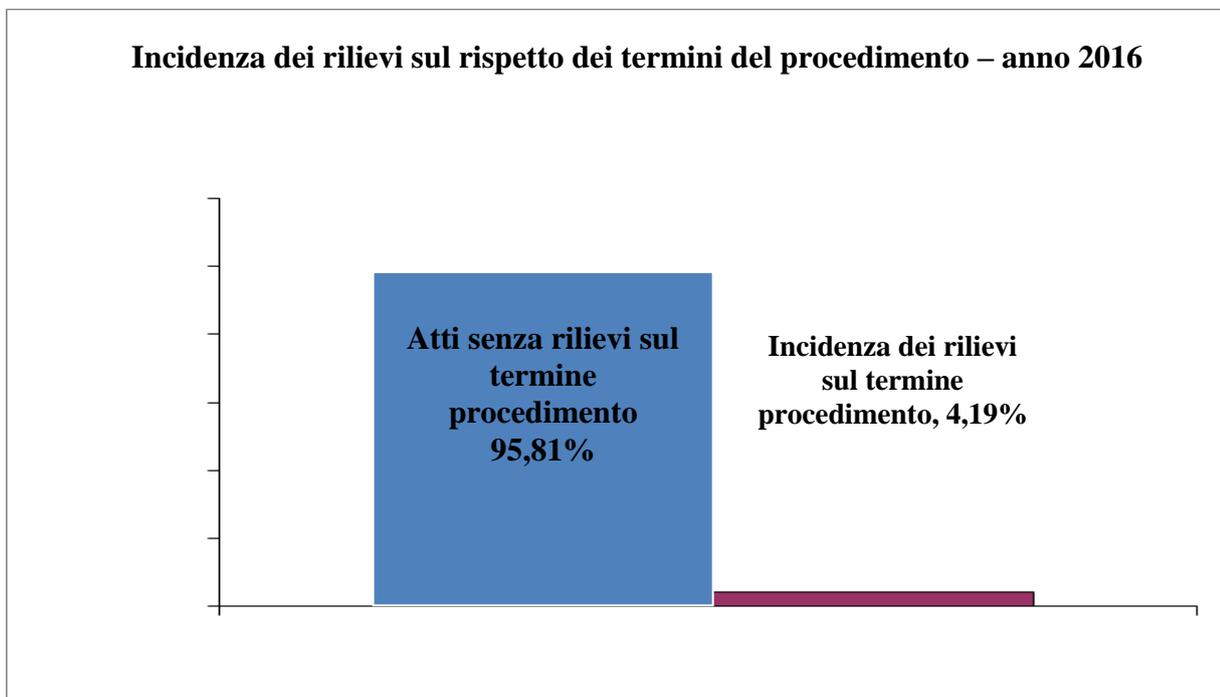


Figura 19 Incidenza dei rilievi afferenti il rispetto dei termini del procedimento in percentuale - anno 2016

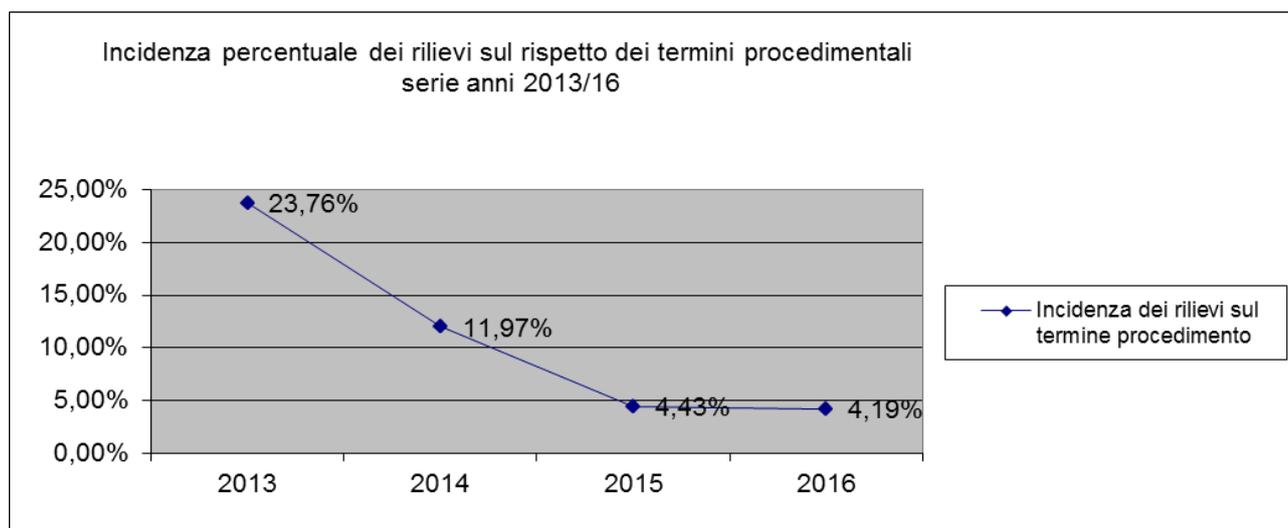


Figura 20 Andamento rilievi afferenti il rispetto dei termini procedurali per anno

## 5.6 Rispetto della normativa in tema di erogazione della spesa

Tale tipologia di rilievo presenta un andamento tendenziale decrescente.

**Incidenza dei rilievi riguardanti l'applicazione delle norme sulla erogazione di spesa (contabilità) per numero atti – anno 2016**

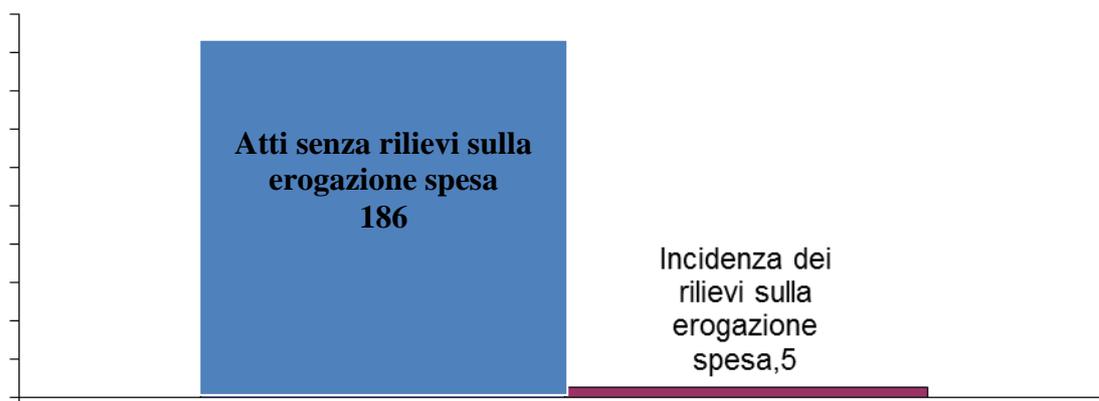


Figura 21 Incidenza dei rilievi riguardanti l'applicazione delle norme sulla erogazione di spesa (contabilità) per numero atti - anno 2016

**Incidenza percentuale dei rilievi riguardanti l'applicazione delle norme sulla erogazione di spesa (contabilità) – anno 2016**



Figura 22 Incidenza dei rilievi riguardanti l'applicazione delle norme sulla erogazione di spesa (contabilità) per percentuale - anno 2016

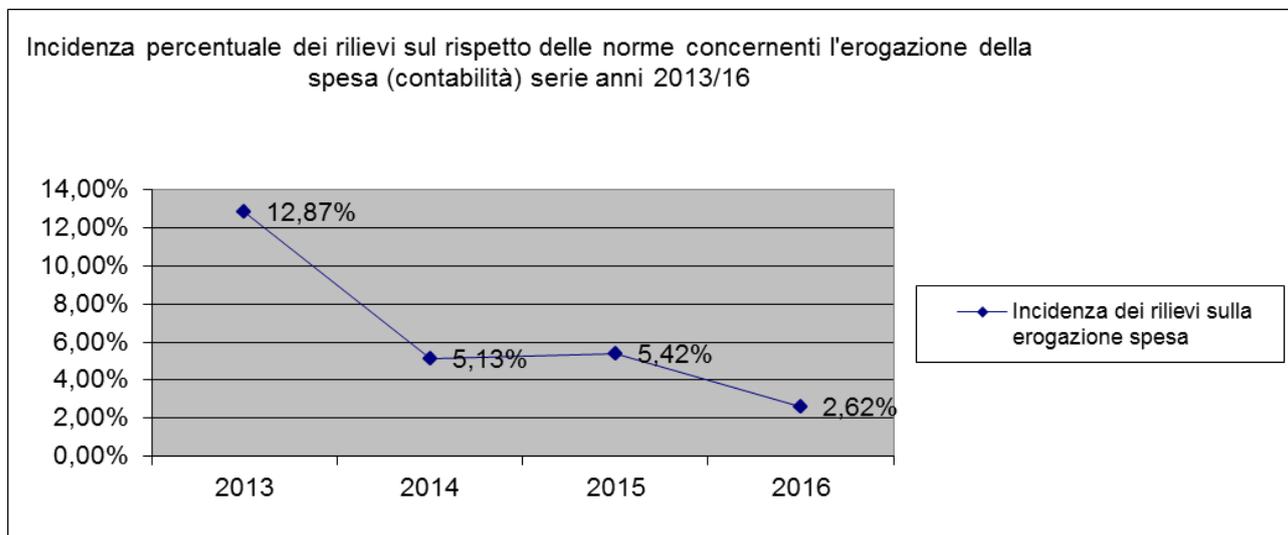


Figura 23 Andamento dei rilievi afferenti l'erogazione di spesa per anno

## 5.7 Inosservanza della normativa in tema di privacy

L'incidenza di questa specie di irregolarità sul complesso degli atti controllati è risultata nel 2016 pari a zero (vedi figura seguente).

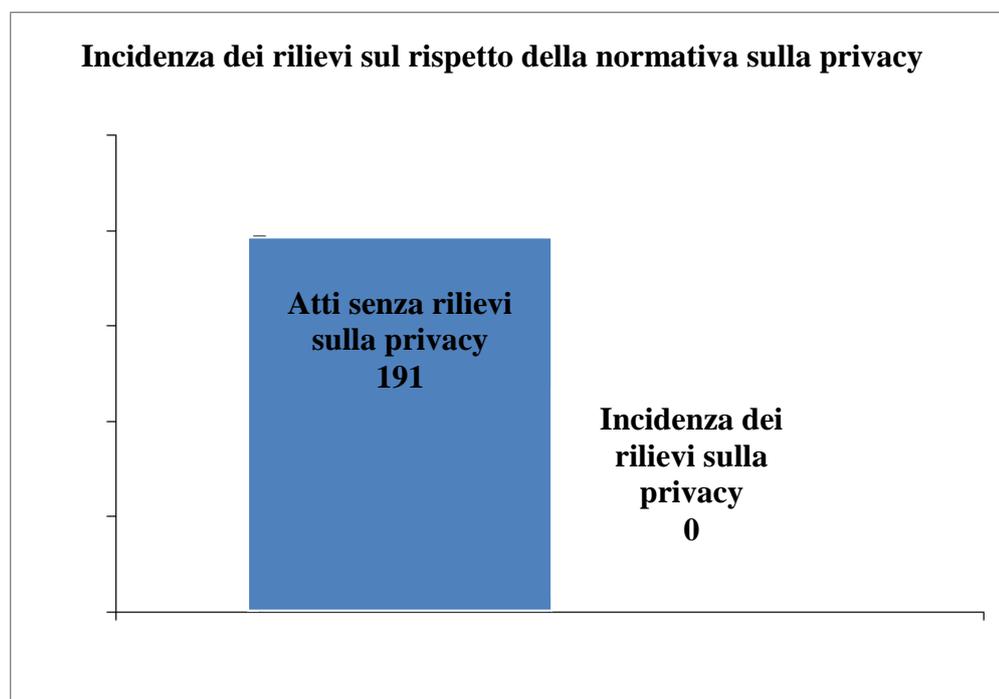


Figura 24 incidenza rilievi sulla privacy per numero – anno 2016

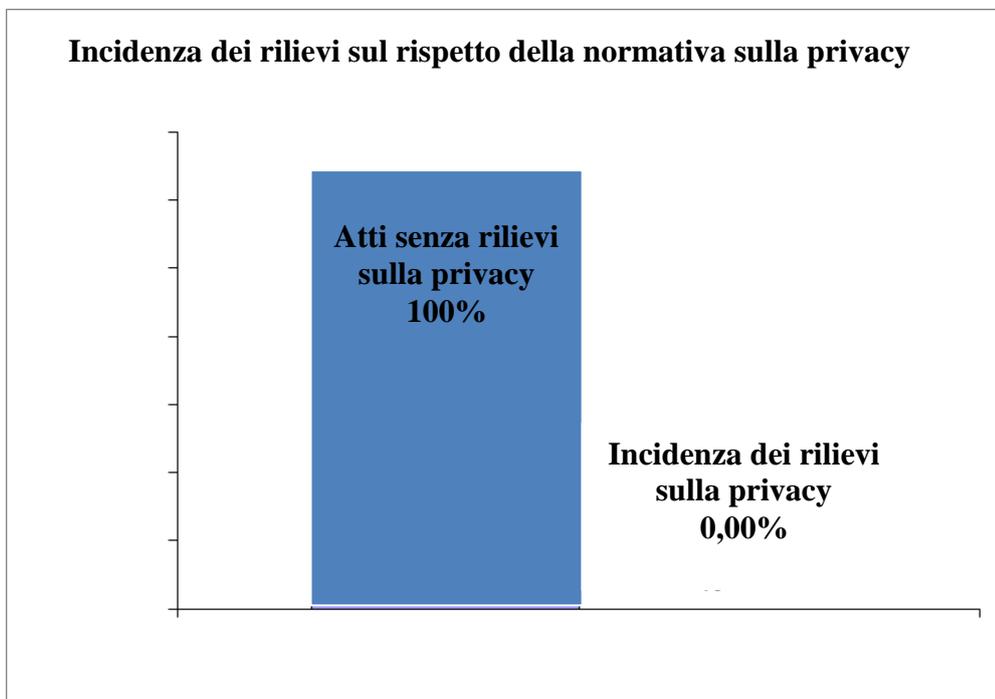


Figura 25 incidenza rilievi sulla privacy in percentuale – anno 2016

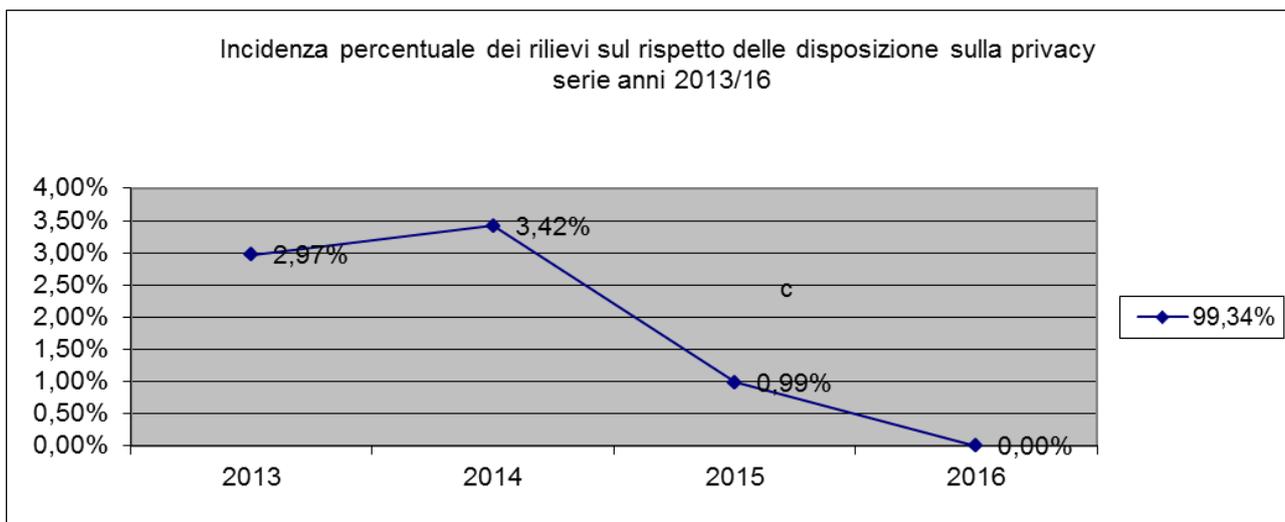


Figura 26 Andamento dei rilievi afferenti la privacy per anno

## 5.8 Rilievo di incongruenza dell'atto rispetto alla tipologia di atti cui esso è riconducibile

Tale rilievo ricorre quando, per esempio, un atto non risponde alle caratteristiche che esso dovrebbe presentare per soddisfare la finalità pubblica propria della tipologia di atti a cui appartiene. Ad esempio vi è un rilievo di questo tipo quando un atto di concessione di beni non si concretizza in una valorizzazione del bene oggetto di concessione. Tale tipologia di rilievo è in tendenziale decrescita.

**Incidenza percentuale dei rilievi riguardante la congruità alla  
tipologia provvedimentale di appartenenza – anno 2016**

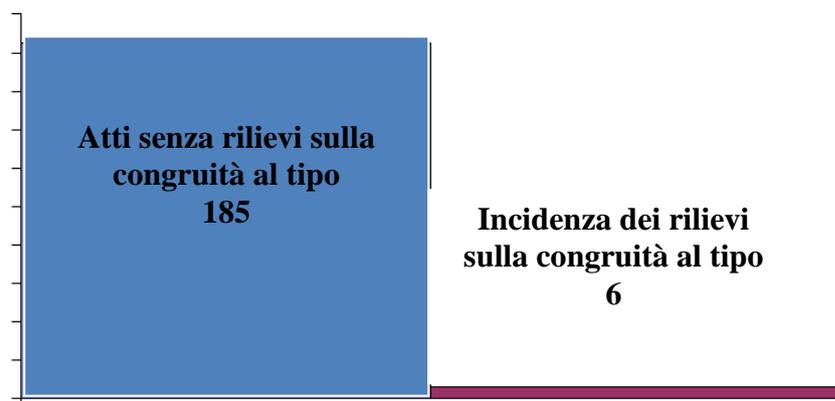


Figura 27 Rilievi sulla Congruità rispetto alla tipologia di appartenenza per numero – anno 2016

**Incidenza percentuale dei rilievi riguardanti la congruità alla  
tipologia provvedimentale di appartenenza – anno 2016**



Figura 28 Rilievi sulla Congruità rispetto alla tipologia di appartenenza in percentuale – anno 2016

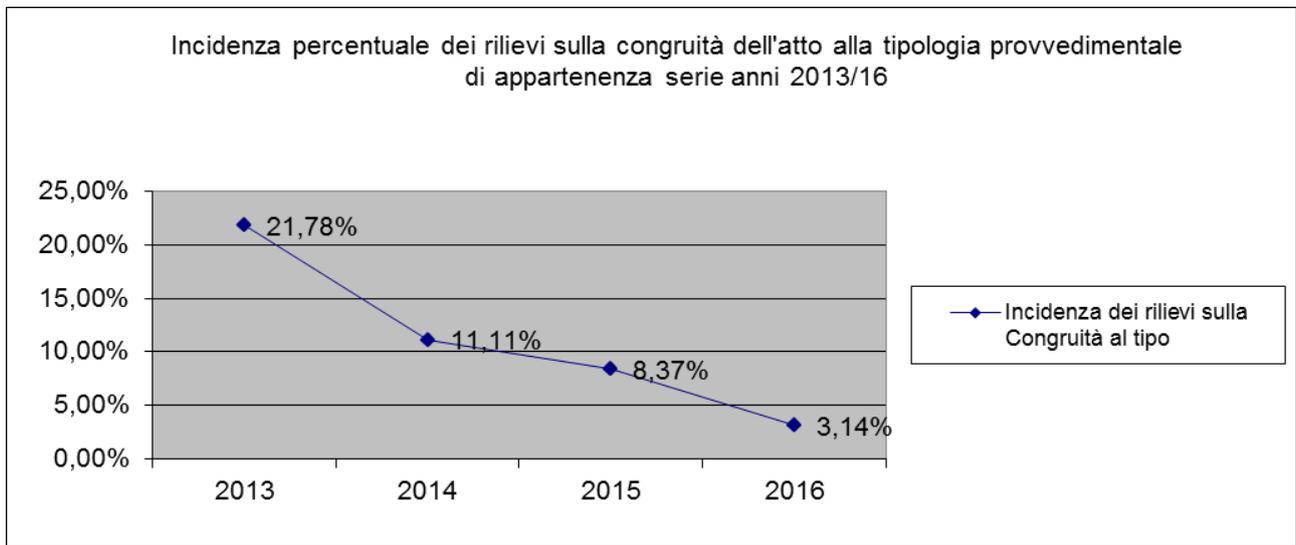


Figura 29 Andamento tendenziale tra il 2013 ed il 2016 del rilievo di congruità dell'atto rispetto alla tipologia di appartenenza.

## 6 Dati riepilogativi

Si rimanda alle successive tabelle per una visione organica dei dati, ma appare chiaro che l'incidenza dei rilievi appare in calo.

## Riepilogo dei dati della serie storica dei controlli di regolarità anni 2013- 2016

Tabella 1 Riepilogo sintetico dell'esito dei controlli negli anni tra il 2013 ed il 2016 per numero di atti

Anno	Atti sottoposti a controllo	Atti senza rilievi	Atti contenenti rilievi	Incidenza dei rilievi sulla Competenza	Incidenza dei rilievi sulla motivazione	Incidenza dei rilievi sulla Congruità al tipo	Incidenza dei rilievi sulla erogazione spesa	Incidenza dei rilievi sul termine procedimento	Incidenza dei rilievi sulla privacy	Incidenza dei rilievi sulla trasparenza
2013	101	68	33	2	17	22	13	24	3	12
2014	117	87	30	3	5	13	6	14	4	10
2015	203	134	67	1	29	17	11	9	2	20
2016	191	161	30	1	17	6	5	8	0	17

\*Si ricorda che un singolo atto può essere affetto da più tipologie di irregolarità.

Tabella 2 Riepilogo sintetico dell'esito dei controlli negli anni tra il 2013 ed il 2016 per percentuale

Anno	Atti sottoposti a controllo	Percentuale atti senza rilievi	Percentuale atti con rilievi	Incidenza percentuale dei rilievi sulla Competenza	Incidenza percentuale dei rilievi sulla motivazione	Incidenza percentuale dei rilievi sulla Congruità al tipo	Incidenza percentuale dei rilievi sulla erogazione spesa	Incidenza percentuale dei rilievi sul termine procedimento	Incidenza percentuale dei rilievi sulla privacy	Incidenza percentuale dei rilievi sulla trasparenza
2013	101	67,33%	32,67%	1,98%	16,83%	21,78%	12,87%	23,76%	2,97%	11,88%
2014	117	74,36%	25,64%	2,56%	4,27%	11,11%	5,13%	11,97%	3,42%	8,55%
2015	203	67,00%	33,00%	0,49%	14,29%	8,37%	5,42%	4,43%	0,99%	9,85%
2016	191	84,29%	15,71%	0,52%	8,90%	3,14%	2,62%	4,19%	0,00%	8,90%

\*Si ricorda che un singolo atto può essere affetto da più tipologie di irregolarità.

## **Direttive per i Responsabili dei Servizi**

**Le presenti indicazioni sono formulate ai sensi dell'art. 147 bis, terzo comma del Tuel, in base al principio che afferma la natura collaborativa del controllo successivo sugli atti amministrativi, funzionale al miglioramento della qualità dei provvedimenti adottati dai dirigenti comunali.**

**L'individuazione di tale modalità di predisposizione del report conclusivo del controllo effettuato è funzionale all'esposizione di un congruo numero di informazioni perché ne derivi un'adeguata fruizione da parte dei destinatari operativi del sistema disciplinato dalla norma, ossia i dirigenti responsabili. In particolare, le presenti direttive completano le singole comunicazioni che accompagnano i rilievi di irregolarità e che sono indirizzate individualmente al dirigente cui viene richiesto di effettuare uno scrutinio ulteriore dell'atto, al fine di fornire chiarimenti risolutivi o di intervenire tramite l'istituto dell'autotutela.**

**Quale controllo sulla regolarità degli atti, esso ha evidenziato una maggiore incidenza dei vizi appartenenti alle tre tipologie di "motivazione insufficiente o incompleta", "difetti attinenti agli obblighi di trasparenza" (ai sensi del d. lgs. N. 33/2013), "mancato rispetto del termine del procedimento". In percentuale minore sono stati rilevati vizi attinenti alla congruità al tipo di atto astrattamente previsto dalla legge, all'erogazione della spesa e alla competenza ad adottare il provvedimento. Nessuno degli atti sorteggiati ha presentato irregolarità attinenti al mancato rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali.**

**Nella verifica della legittimità degli atti, interna agli uffici e di competenza dei singoli dirigenti responsabili *ratione materiae*, è opportuno dotarsi di una check list che favorisca la rispondenza dei provvedimenti agli standard definiti dalle norme e dalle circolari interne all'Ente. Ciò per rendere consapevole ed effettiva l'apposizione del visto di regolarità tecnica in capo ad ogni responsabile (la sottoscrizione della determinazione dirigenziale), come previsto dal primo comma del citato articolo 147 bis.**

**È necessario rimarcare che lo stesso comma 1 dell'art. 147 bis ha individuato le finalità essenziali del controllo di regolarità, volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il vaglio dell'iter procedurale seguito per l'adozione dei provvedimenti è inteso anche come verifica della correttezza nella redazione degli atti da riguardarsi, fra l'altro, sotto l'aspetto contabile; quest'ultimo non sempre adeguatamente scandagliato e concretamente scrutinato dal dirigente, con possibili ricadute sulla regolarità degli atti medesimi.**

**Riguardo in particolare al sistema dell'anticorruzione e della trasparenza, da ultimo corroborato dalla novella del d. lgs. N. 97 del 25 maggio 2016, si evidenzia che esso costituisce ormai un referente fondamentale della regolarità dell'azione amministrativa. Per cui vero è che il campionamento degli atti da controllare è casuale, ma le relative tecniche assurgono ad un ruolo centrale proprio in vista del conseguimento stesso delle precipe finalità di tale forma di controllo, esplicitate all'art. 5 del regolamento comunale sui controlli. Ne consegue e ne costituisce conferma il fatto che anche nel corso del 2016 il campionamento è stato effettuato su categorie di atti (per tutte, "proroghe tecniche" e "affidamenti negoziati e proroghe") particolarmente sensibili al pericolo di irregolarità, e rientranti in una delle aree di rischio obbligatorie ai sensi della l. 190/2012, del PNA e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Bari.**

**Si fa riferimento all'area dell'affidamento dei pubblici appalti su cui l'Anac ha sviluppato lo specifico approfondimento tematico, e che già il comma 16 dell'art. 1 della legge anticorruzione del 2012 aveva sancito nella *"scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163"* (ora d. lgs. N. 50/2016). Tale settore dell'amministrazione si conferma come nevralgico e oggetto di estrema attenzione riguardo al rispetto sia dei canoni di anticorruzione che di trasparenza, al fine di assicurare il rispetto dei principi di parità di trattamento, di rotazione delle imprese nell'aggiudicazione dei contratti sotto soglia, ed infine e in generale di concorrenzialità nelle procedure di affidamento.**

**In conclusione, il feed-back atteso si sostanzia, a valle dell'evidenziazione di irregolarità emergenti dall'attività di controllo, (che hanno peraltro reso necessaria l'emanazione di circolari esplicative da parte degli organi di vertice dell'Amministrazione), nel superamento delle criticità riportate nella relazione che, seppure statisticamente in calo, vanno superate anche con misure di carattere organizzativo interne agli uffici.**

# Indice Generale

1	Premessa	2
2	Le Fasi del Controllo	2
3	Raggio d'azione dei controlli	3
3.1	L'oggetto dei controlli	3
3.2	Intensità dei controlli	4
4	I risultati complessivi dei controlli	5
5	Valutazione dei risultati	7
5.1	Evoluzione nella tipologia delle irregolarità riscontrate	7
	L'andamento delle singole tipologie di irregolarità	8
5.2	Difetto od insufficiente motivazione	8
5.3	Incompetenza	9
5.4	Irregolarità in tema di trasparenza	10
5.5	Osservanza dei termini di conclusione del procedimento	12
5.6	Rispetto della normativa in tema di erogazione della spesa	13
5.7	Inosservanza della normativa in tema di privacy	15
5.8	Rilievo di incongruenza dell'atto rispetto alla tipologia di atti cui esso è riconducibile	16
6	Dati riepilogativi	18
	Scheda di riepilogo dei dati della serie storica dei controlli di regolarità anni 2013- 2016	19
	Direttive per i Responsabili dei Servizi	20