



COMUNE DI BARI

# Relazione sullo svolgimento dell'attività di controllo interno di regolarità degli atti condotta nell'anno 2017

## 1 Premessa

Come è noto, l'art. 147 bis, comma 2 del TUEL, nonché l'art. 3 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 delle tipologia degli atti da controllare, tenendo anche conto della valutazione del rischio formulata per ciascuna struttura comunale dal "**Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**" e della rotazione degli argomenti 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 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 Amministrazione Trasparente del portale civico ;
- b. a strutture organizzative , tenendo conto della graduazione di rischio di malaffare rilevato dal Piano Triennale della Trasparenza e di Prevenzione della Corruzione, 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 dispiegati in maniera predominante su atti che hanno comportato impegno di spesa.

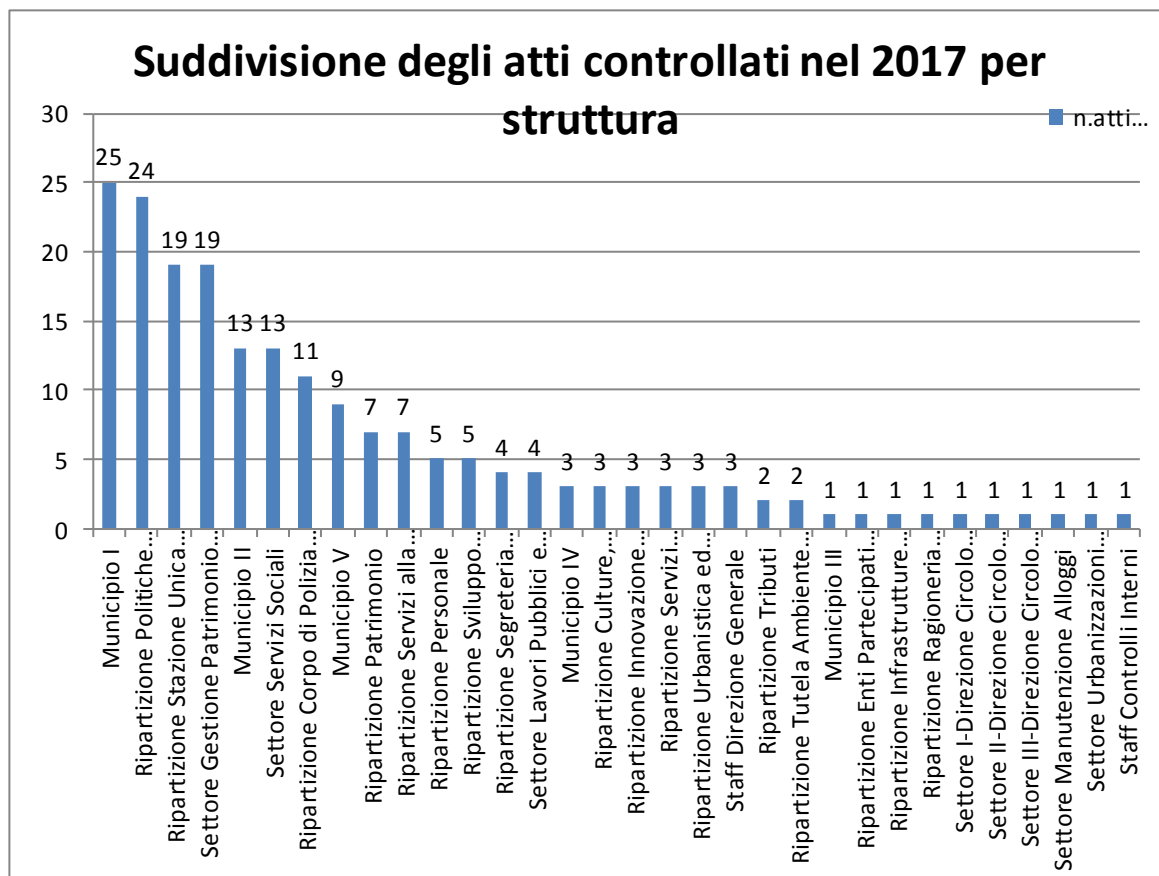


Figura 1 Suddivisione degli atti controllati per posizione dirigenziale per n. atti

Sovvenzioni  
contratti  
sussidi ed  
erogazioni  
unilaterali; 12

## Suddivisione degli atti controllati nel 2017 in base ai criteri di selezione utilizzati

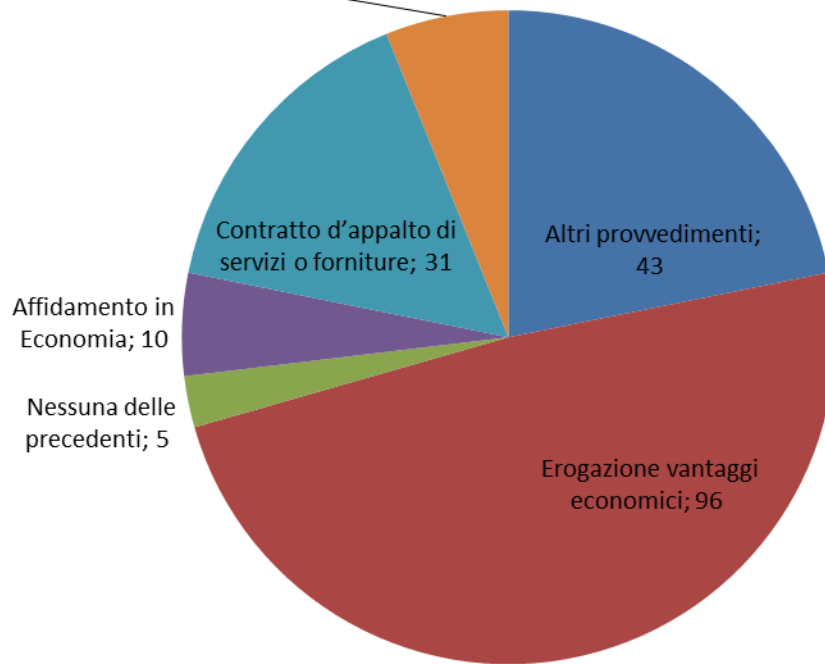


Figura 2 Suddivisione degli atti controllati per categorie (valore numerico)

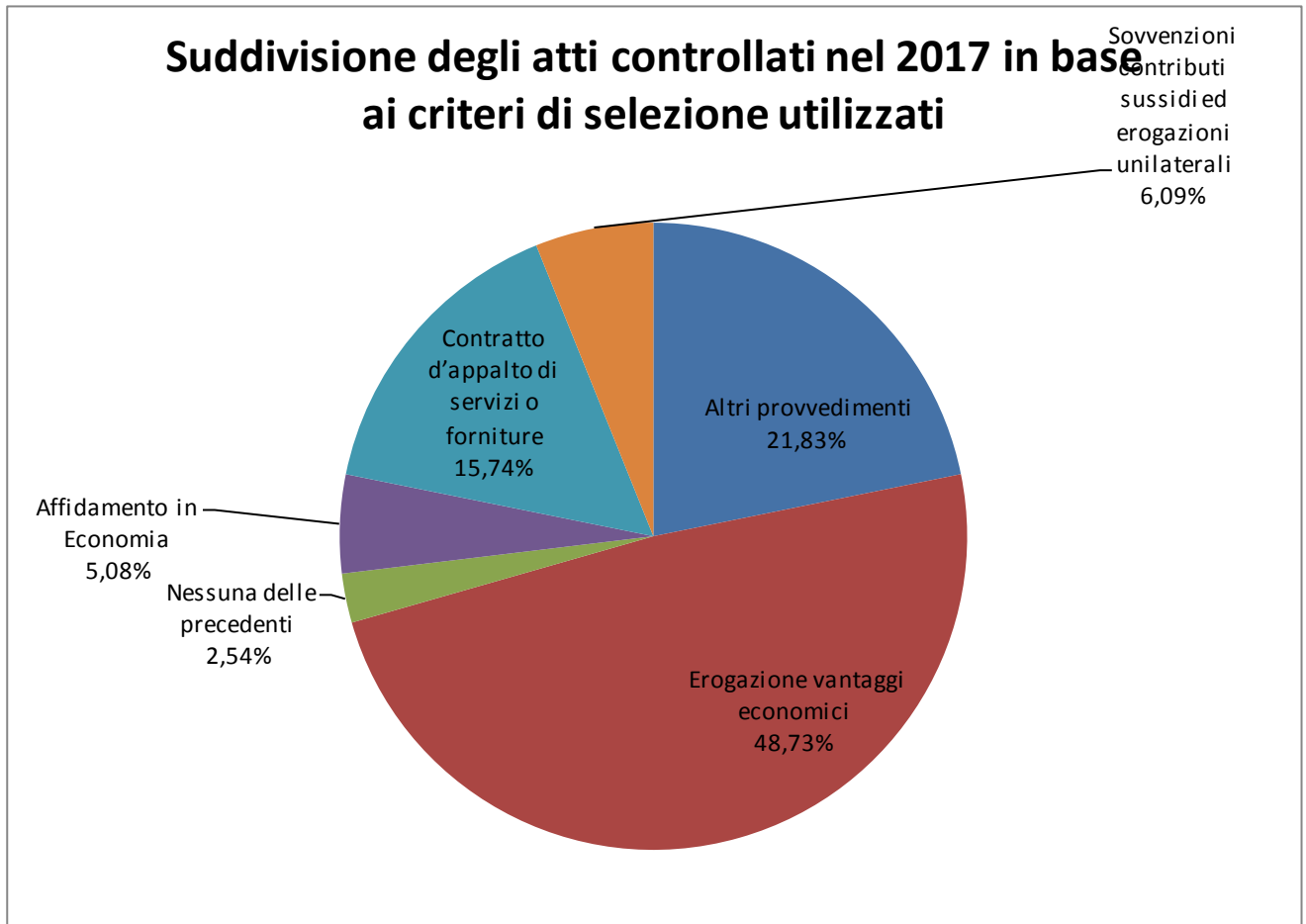


Figura 3 Suddivisione degli atti controllati per categorie (valore percentuale)

### 3.2 Intensità dei controlli

Come si nota nel grafico sottostante nel 2017 il numero degli atti controllato è stabile rispetto agli ultimi due anni, con un leggero incremento rispetto al 2016.

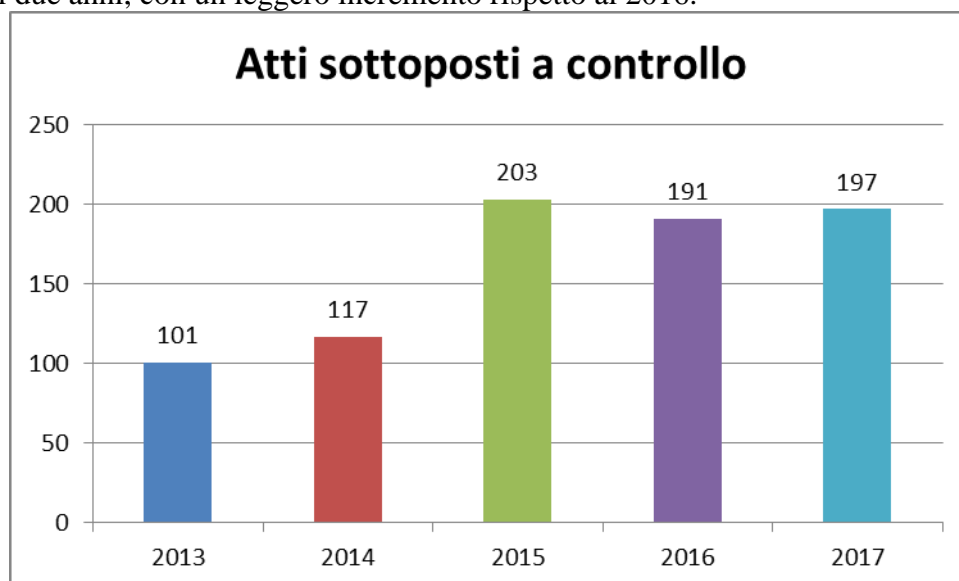


Figura 4 Atti sottoposti a controllo anni 2013- 2017

#### 4 I risultati complessivi dei controlli

Venendo ai risultati complessivi dell'attività di controllo di regolarità eseguita nell'anno 2017, i risultati finali in valore assoluto ed in valore percentuale mostrano una diminuzione dei rilievi riscontrati, confermando la linea di tendenza del I semestre del 2017.

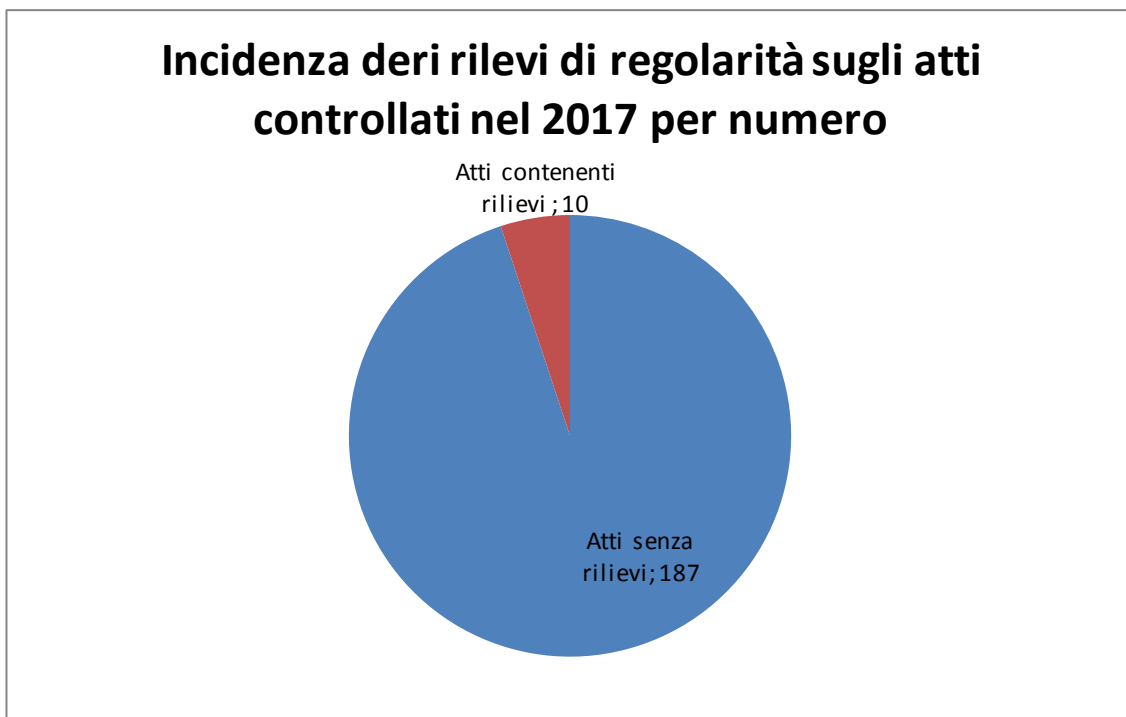


Figura 5 Esiti dei controlli 2017 (valore assoluto)

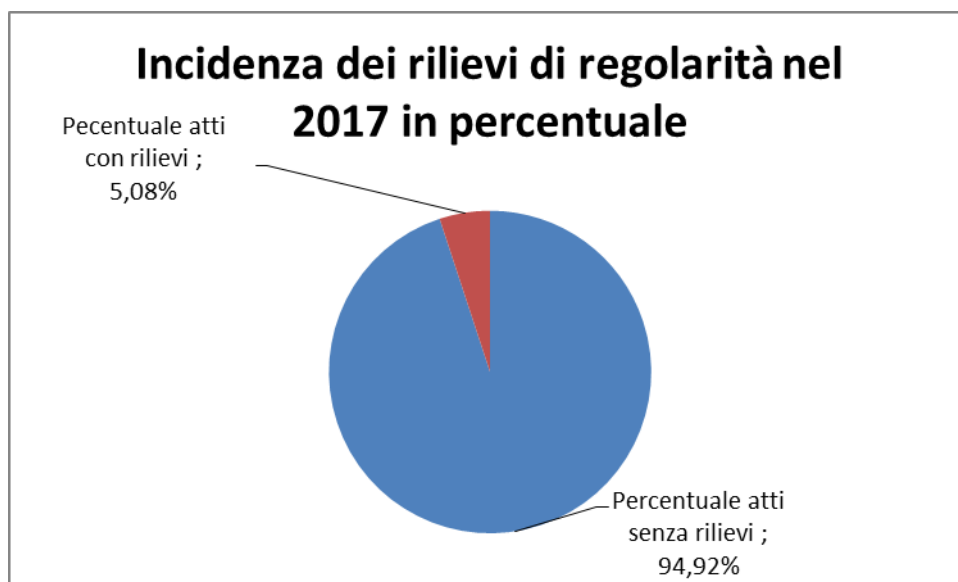


Figura 6 Esiti dei controlli 2017 (valore percentuale)

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

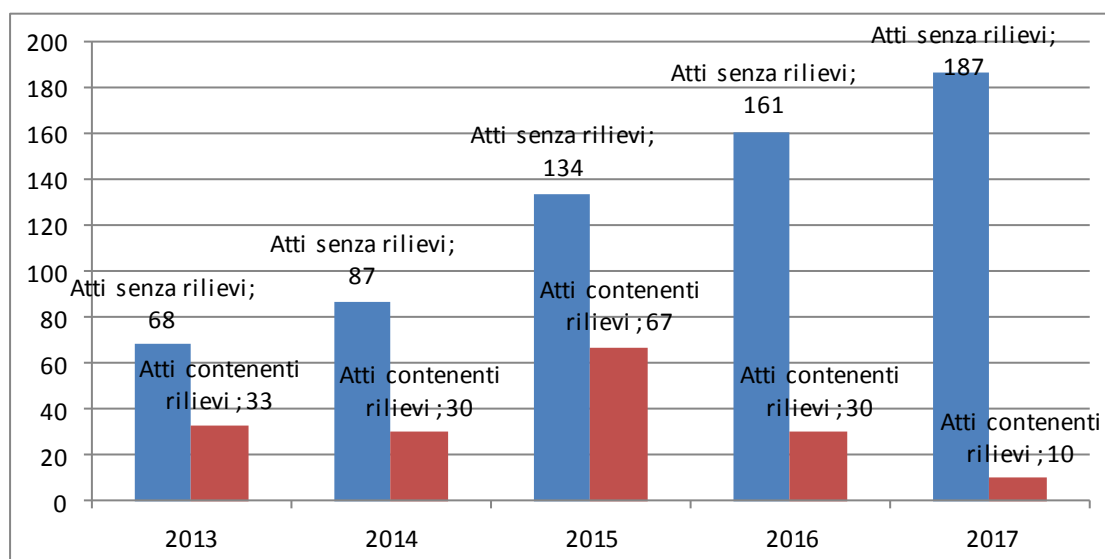


Figura 7 Andamento dell'incidenza degli atti con rilievi per anno per numero di atti

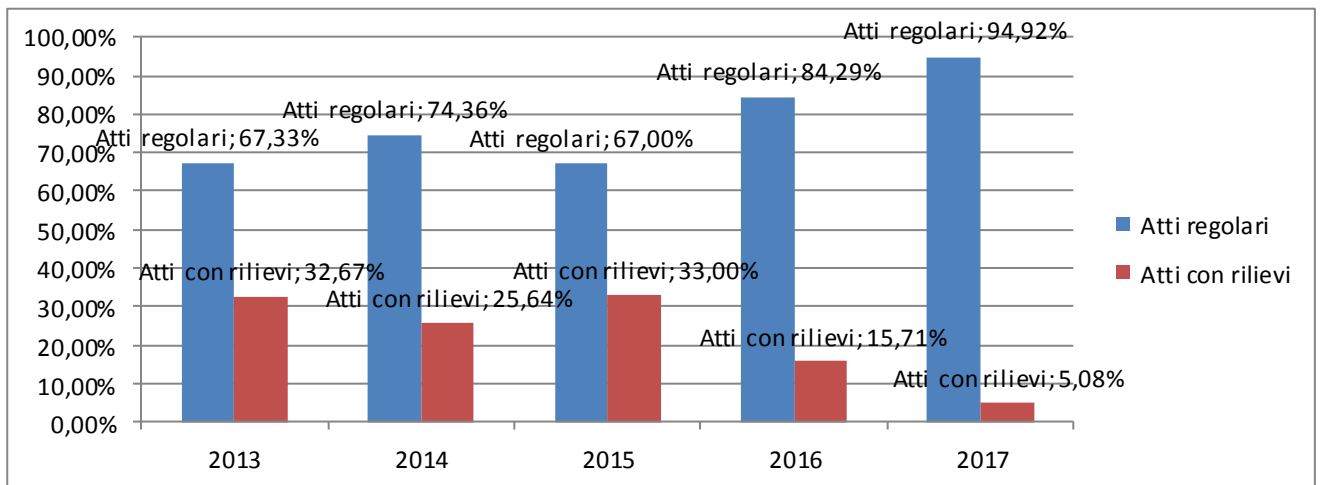


Figura 8 Andamento dell'incidenza degli atti con rilievi per anno in percentuale

## 5 Valutazione dei risultati

### 5.1 Evoluzione nella tipologia delle irregolarità riscontrate

#### 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 2017 si presenta come il solo caso in cui significativamente sono stati elevati più rilievi rispetto all'anno 2016. Tra le categorie di atti controllati per cui sono stati elevati più rilievi afferenti la completezza della motivazione si pone in evidenza in particolare la categoria "Altri atti- concessioni, autorizzazioni, nulla osta ed altri provvedimenti ampliativi", specie per gli atti di concessione di suolo pubblico, atti routinari per i quali talvolta la necessità di rilascio tempestivo ha fatto perdere probabilmente l'obbligo di motivazione adeguata..

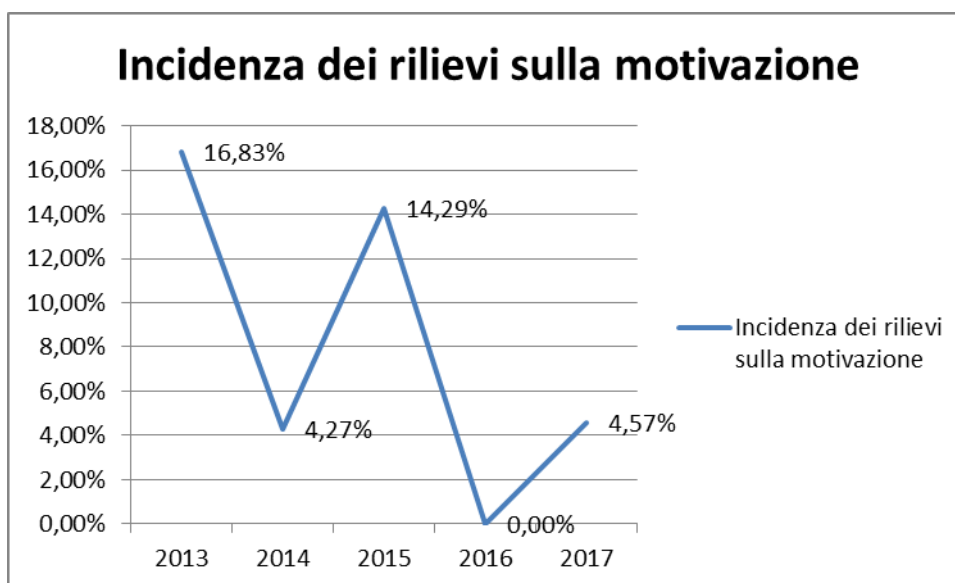


Figura 9 Andamento dell'incidenza percentuale dei rilievi afferenti la motivazione



### 5.3 Altre Tipologie di rilievi

Naturalmente, per le altre tipologie di rilievi di regolarità il dato parziale riferito al 2017 è positivo, ma come si è già in precedenza accennato, essendo un dato parziale non può essere considerato probante.

Nelle figure che seguono è riprodotto l'andamento diacronico delle singole tipologie dei rilievi sulla regolarità degli atti via, via registrati.

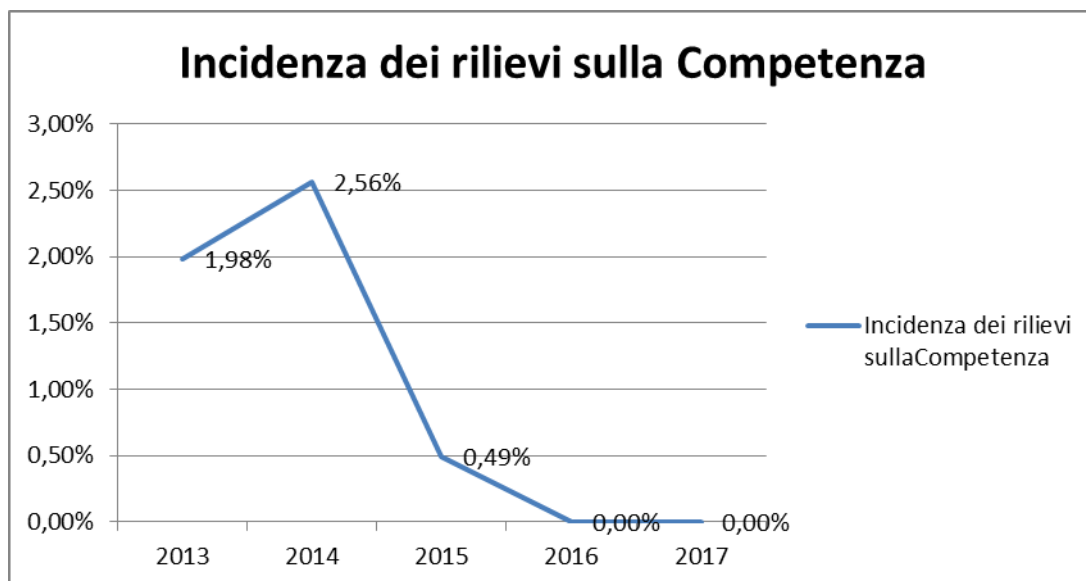


Figura 10 Andamento dei rilievi afferenti la competenza per anno

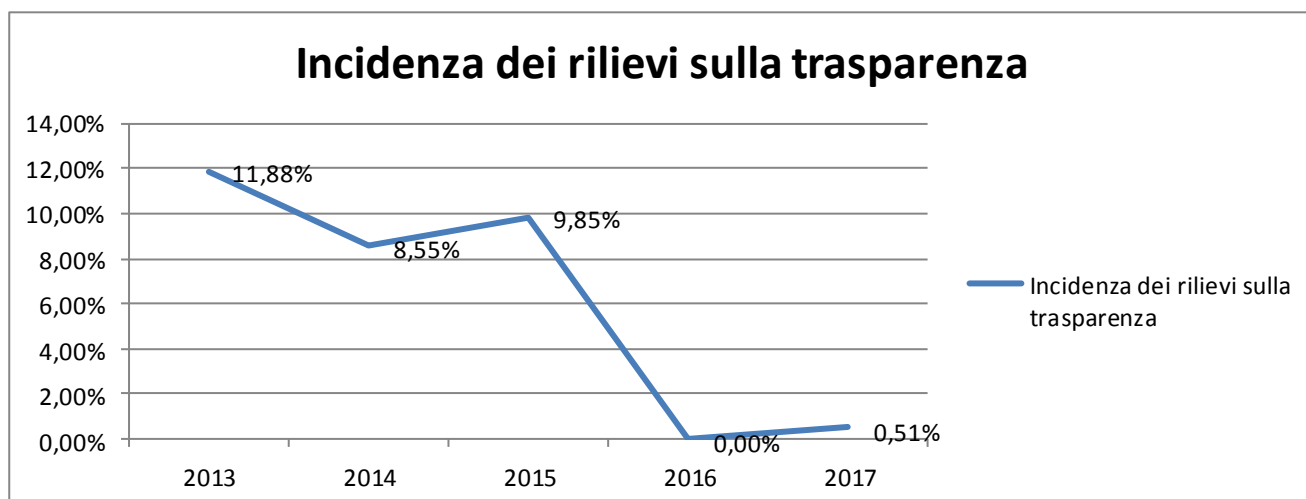


Figura 11 Andamento dei rilievi attinenti al trasparenza per anno

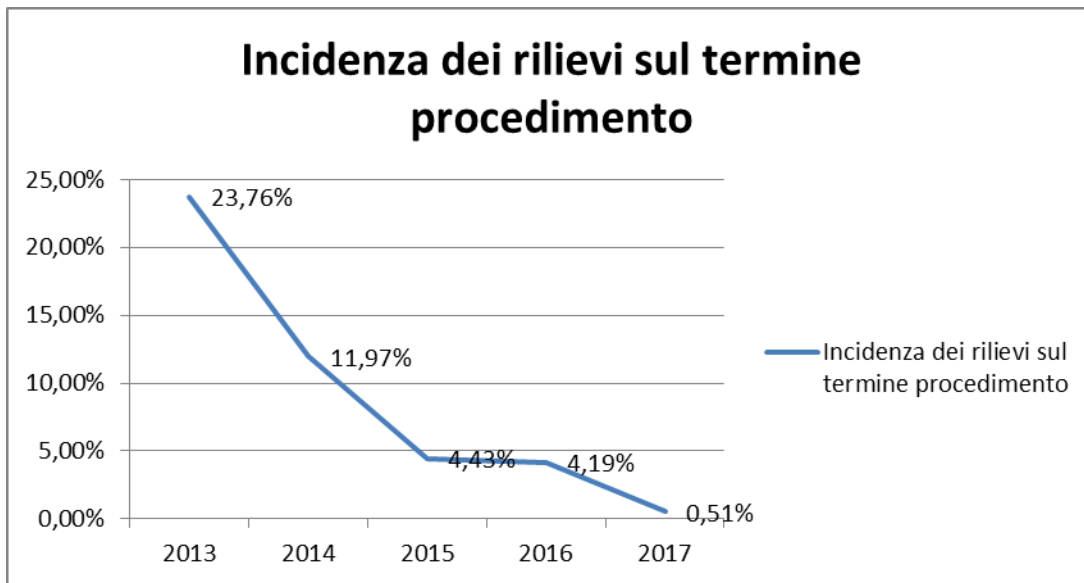


Figura 12 Andamento rilievi afferenti il rispetto dei termini procedurali per anno

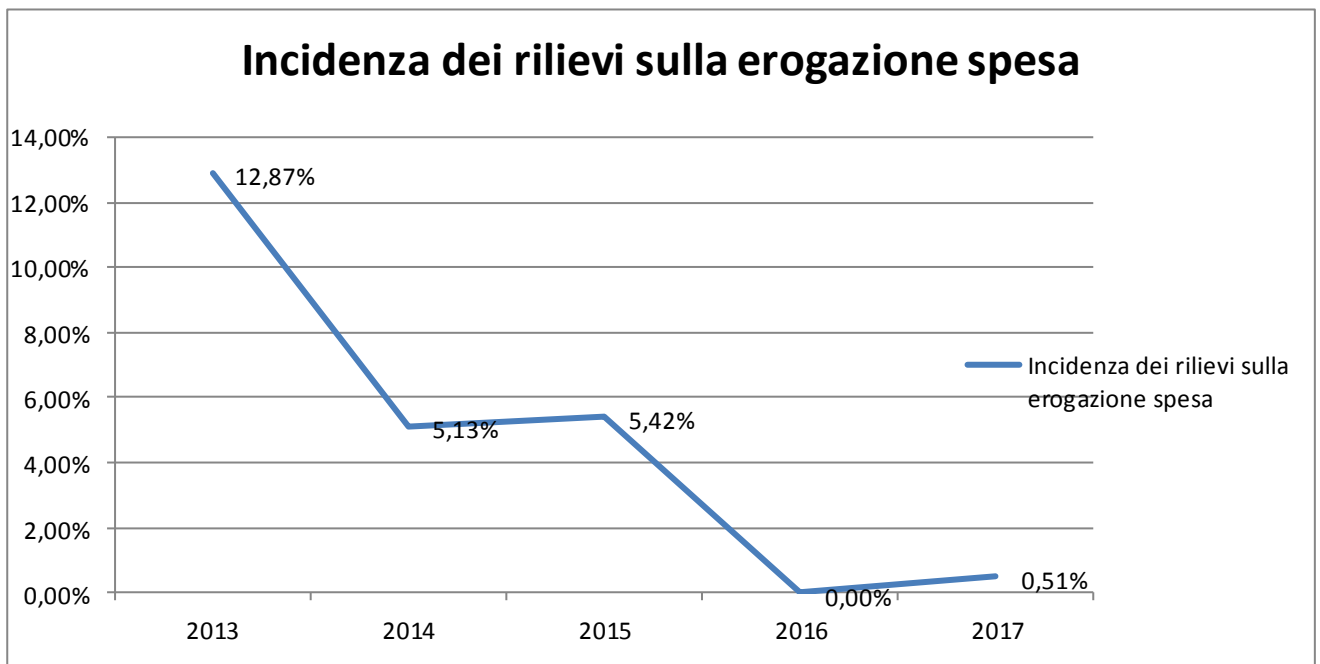


Figura 13 Andamento dei rilievi afferenti l'erogazione di spesa per anno

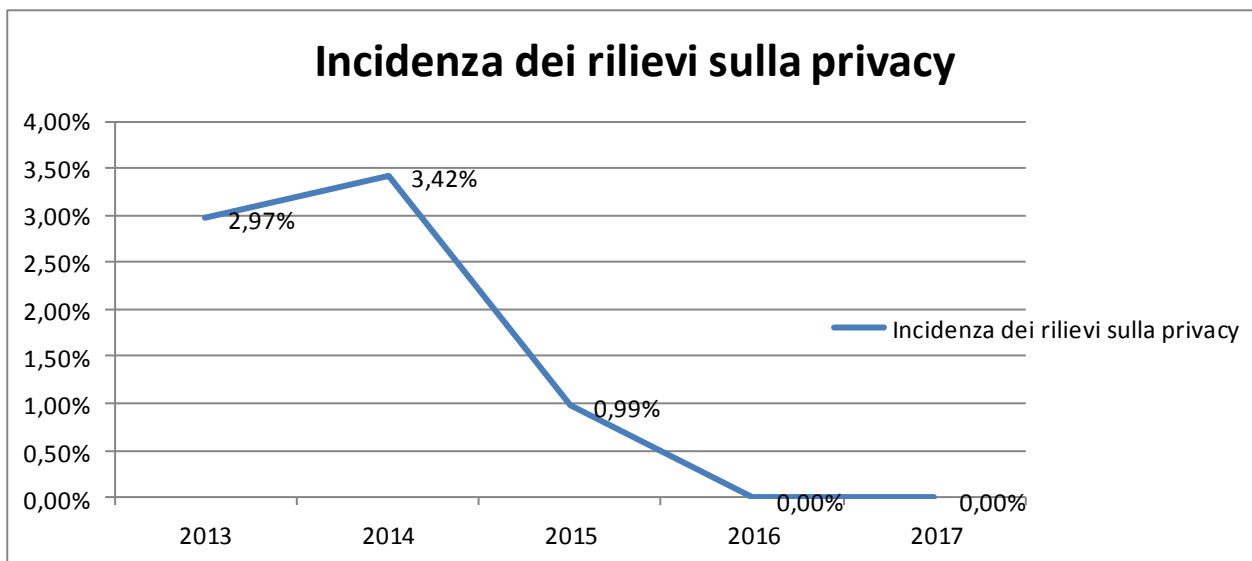


Figura 14 Andamento dei rilievi afferenti la privacy per anno

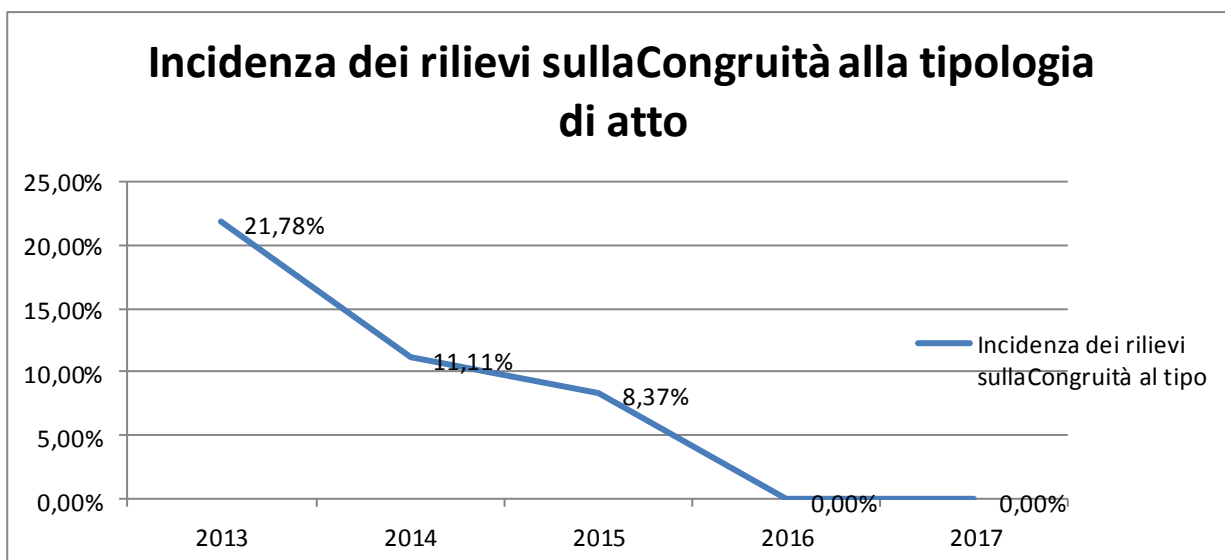


Figura 15 Andamento tendenziale tra il 2013 ed il 2017 del rilievo di congruità dell'atto rispetto alla tipologia di appartenenza.

## 6 Riepilogo dei dati della serie storica dei controlli di regolarità anni 2013- 2017

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
<b>2013</b>	101	68	33	2	17	22	13	24	3	12
<b>2014</b>	117	87	30	3	5	13	6	14	4	10
<b>2015</b>	203	134	67	1	29	17	11	9	2	20
<b>2016</b>	191	161	30	0	0	0	0	8	0	0
<b>2017</b>	<b>197</b>	<b>187</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

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

Tabella 1 Riepilogo sintetico dell'esito dei controlli negli anni per numero di atti

Anno	Atti sottoposti a controllo	Percentuale atti senza rilievi	Percentuale atti con 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
<b>2013</b>	101	67,33%	32,67%	1,98%	16,83%	21,78%	12,87%	23,76%	2,97%	11,88%
<b>2014</b>	117	74,36%	25,64%	2,56%	4,27%	11,11%	5,13%	11,97%	3,42%	8,55%
<b>2015</b>	203	67,00%	33,00%	0,49%	14,29%	8,37%	5,42%	4,43%	0,99%	9,85%
<b>2016</b>	191	84,29%	15,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,19%	0,00%	0,00%
<b>2017</b>	<b>197</b>	<b>94,92%</b>	<b>5,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>4,57%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,51%</b>	<b>0,51%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,51%</b>

Tabella 2 Riepilogo sintetico dell'esito dei controlli negli anni per percentuale

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

## 7 Raccolta degli indirizzi inviati alle strutture

### 7.1 OGGETTO: Piano di Auditing avente ad oggetto il controllo sugli atti emessi nel terzo trimestre dell'anno 2017– categoria: *Altri Provvedimenti – Autorizzazioni, nulla osta, permesse, concessioni ed altri provvedimenti* –Concessioni di suolo pubblico a carattere temporaneo .

Ai Direttori dei Municipi  
Al Direttore del Ripartizione Sviluppo Economico  
Al Direttore del Ripartizione Patrimonio  
E p.c. Al Direttore della Ripartizione Tributi  
**LORO SEDI**

Si comunica che nell'ambito della sessione di controllo successivo di regolarità evidenziata all'oggetto sono stati estratti nella riunione del 12.12.2017 per la categoria: *Altri Provvedimenti – Autorizzazioni, nulla osta, permesse, concessioni ed altri provvedimenti* alcune determinazioni dirigenziali afferenti concessioni di suolo pubblico emesse nel periodo tra l'01 luglio 2017 ed il 30 settembre 2017.

Tali atti, nella quasi totalità, sono concessioni di suolo pubblico a carattere temporaneo di durata spesso brevissima. In sede di controllo sono state rilevate alcune incongruenze, certamente attribuibili a problemi di ordine pratico sottesi a tali provvedimenti, che di seguito si espongono.

In particolare, si evidenzia che tali provvedimenti sono richiesti e rilasciati pochissimo tempo prima dell'occupazione del suolo pubblico da parte dei richiedenti, e terminano generalmente qualche giorno dopo l'inizio della loro efficacia. Per questo, la sanzione della decadenza dalla concessione per il mancato pagamento della tassa per l'occupazione del suolo pubblico e della tassa rifiuti, che in genere risulta prevista in tali atti, più volte richiamata negli atti controllati, parrebbe avere scarsa efficacia.

In realtà, all'art. 8 del regolamento della tassa di occupazione di suolo pubblico è espressamente previsto il pagamento anticipato di tale tributo nel caso di occupazione di suolo pubblico a carattere temporaneo. Pertanto, nei provvedimenti di concessione di suolo pubblico a carattere temporaneo solo verificata l'esazione della tassa di occupazione di suolo pubblico si deve procedere al rilascio, e di questo si deve darne atto nel relativo provvedimento.

Nella pratica, gli uffici che rilasciano tali concessioni devono inviare al concessionario della riscossione della COSAP i dati sulla superficie oggetto della occupazione, per dar modo di liquidare esattamente il dovuto. Perciò, sarebbe opportuno che prima dell'adozione della determinazione avente ad oggetto la concessione gli uffici comunali preposti inviino al concessionario un modulo standard completo di tutti i dati dell'occupazione temporanea di suolo pubblico anche a mezzo mail, invitando il richiedente a recarsi presso il concessionario per il pagamento, e poi il concessionario gli restituisca a stesso mezzo copia della ricevuta del relativo pagamento. In tal modo correttamente si potrà attestare nella determinazione di concessione la compiuta esazione dell'entrata.

### 7.2 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 alla tipologia di "motivazione insufficiente o incompleta". In percentuale minore sono stati rilevati difetti attinenti agli obblighi di trasparenza (ai sensi del d. lgs. N. 33/2013), vizi riguardanti il mancato rispetto del termine del procedimento o inerenti all'erogazione della spesa. Nessuno degli atti sorteggiati ha presentato

irregolarità attinenti al mancato rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali, alla congruità al tipo provvedimentale astrattamente previsto dalla legge o alla competenza.

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 precipue 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 2017 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 particolare, si raccomanda l'osservanza delle *Linee Guida n. 4* di attuazione del Decreto Legislativo 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", Aggiornate dall'Anac al Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018.

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.....	2
3.1	L'oggetto dei controlli.....	2
3.2	Intensità dei controlli.....	5
4	I risultati complessivi dei controlli.....	6
5	Valutazione dei risultati.....	8
5.1	Evoluzione nella tipologia delle irregolarità riscontrate.....	8
	L'andamento delle singole tipologie di irregolarità.....	8
5.2	Difetto od insufficiente motivazione.....	8
5.3	Altre Tipologie di rilievi.....	9
6	Riepilogo dei dati della serie storica dei controlli di regolarità anni 2013- 2017.....	12
7	Raccolta degli indirizzi inviati alle strutture.....	14
7.1	OGGETTO: Piano di Auditing avente ad oggetto il controllo sugli atti emessi nel terzo trimestre dell'anno 2017– categoria: <i>Altri Provvedimenti – Autorizzazioni, nulla osta, permesse, concessioni ed altri provvedimenti</i> –Concessioni di suolo pubblico a carattere temporaneo.....	14
7.2	Direttive per i Responsabili dei Servizi.....	14
	Indice Generale.....	16