



COMUNE DI BARI

Relazione sullo svolgimento dell'attività di controllo interno di regolarità degli atti condotta per il I semestre dell'anno 2022

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.

Questa attività è soprattutto collaborativa, serve ad elevare la qualità degli atti e ad approfondire la conoscenza della realtà amministrativa dell'Ente.

Tale attività ha ad oggetto la valutazione della regolarità e correttezza degli atti, tenendo nella debita considerazione le indicazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, tese a valorizzare questa attività per quanto attiene al "funzionamento dei processi a monte e a valle dei *report* adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata" (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021).

2 Le Fasi del Controllo

Il controllo di regolarità si articola schematicamente nelle seguenti fasi, secondo il *Programma dei controlli successivi di regolarità amministrativa del Comune di Bari relativo all'anno 2022*, trasmesso a tutti i soggetti coinvolti dal sistema dei controlli successivi con nota prot. 0095392/2022 del 24/3/2022.

1. **A cura del Segretario Generale coadiuvato dallo Staff controlli Interni e Internal Auditing:** Individuazione della tipologia degli atti da controllare, secondo programma e tenuto conto della valutazione del rischio formulata per ciascuna area amministrativa dal "**Piano triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**", nonché della tendenziale totalità delle materie e dei responsabili da sottoporre a controllo;
2. **A cura del Segretario Generale coadiuvato dallo Staff:** Definizione dell'aliquota del campione, per ciascuna categoria di atti da controllare;
3. **A cura del Segretario Generale coadiuvato dallo Staff:** Estrazione casuale a mezzo di sistema informatico (applicativo odeweb) degli atti da sottoporre a controllo;
4. **A cura del Segretario Generale coadiuvato dall'Unità di Controllo di cui all'art. 5 co. 7 del Regolamento dei controlli interni:** Controllo degli atti;
5. **A cura del Segretario Generale coadiuvato dallo Staff:** Inserimento del referto nel sistema informativo di gestione degli atti amministrativi comunali (applicativo odeweb);
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 all'indirizzo di posta elettronica istituzionale del Responsabile dell'atto, affinché questi produca le eventuali giustificazioni;
8. **A cura del Segretario Generale:** Vaglio delle giustificazioni prodotte o del provvedimento correttivo adottato;
9. **A cura del Segretario Generale:** Eventuale rettifica del referto di controllo in accoglimento del riscontro di cui al precedente punto.

3 Raggio d'azione dei controlli

3.1 L'oggetto dei controlli

I controlli sono stati eseguiti secondo le previsioni del Programma dei controlli successivi di regolarità amministrativa del Comune di Bari relativo all'anno 2022, ivi incluso un controllo sugli atti riguardanti la gestione dei fondi "PON Metro 2014/2020".

Come previsto dallo stesso Programma, il Segretario Generale può implementare l'attività di controllo in funzione di evenienze o criticità nell'azione amministrativa dell'Ente. Ciò è avvenuto per sei provvedimenti adottati dalla Ripartizione Polizia Municipale e Protezione Civile sulla base di una segnalazione anonima. La verifica ha avuto ad oggetto in particolare provvedimenti di approvvigionamento di vestiario per il personale della polizia locale, richiedendo un'interlocuzione con i suoi uffici amministrativi ed un richiamo all'osservanza delle linee guida n. 4 dell'Anac.

L'art. 147 bis, 2° comma del TUEL prevede che l'attività di controllo sia eseguita su determinazioni di impegno di spesa, contratti ed altri atti amministrativi attraverso una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Con i grafici che seguono, si illustra la suddivisione degli atti controllati in relazione alle materie oggetto di controllo ed alle strutture che li hanno adottati.

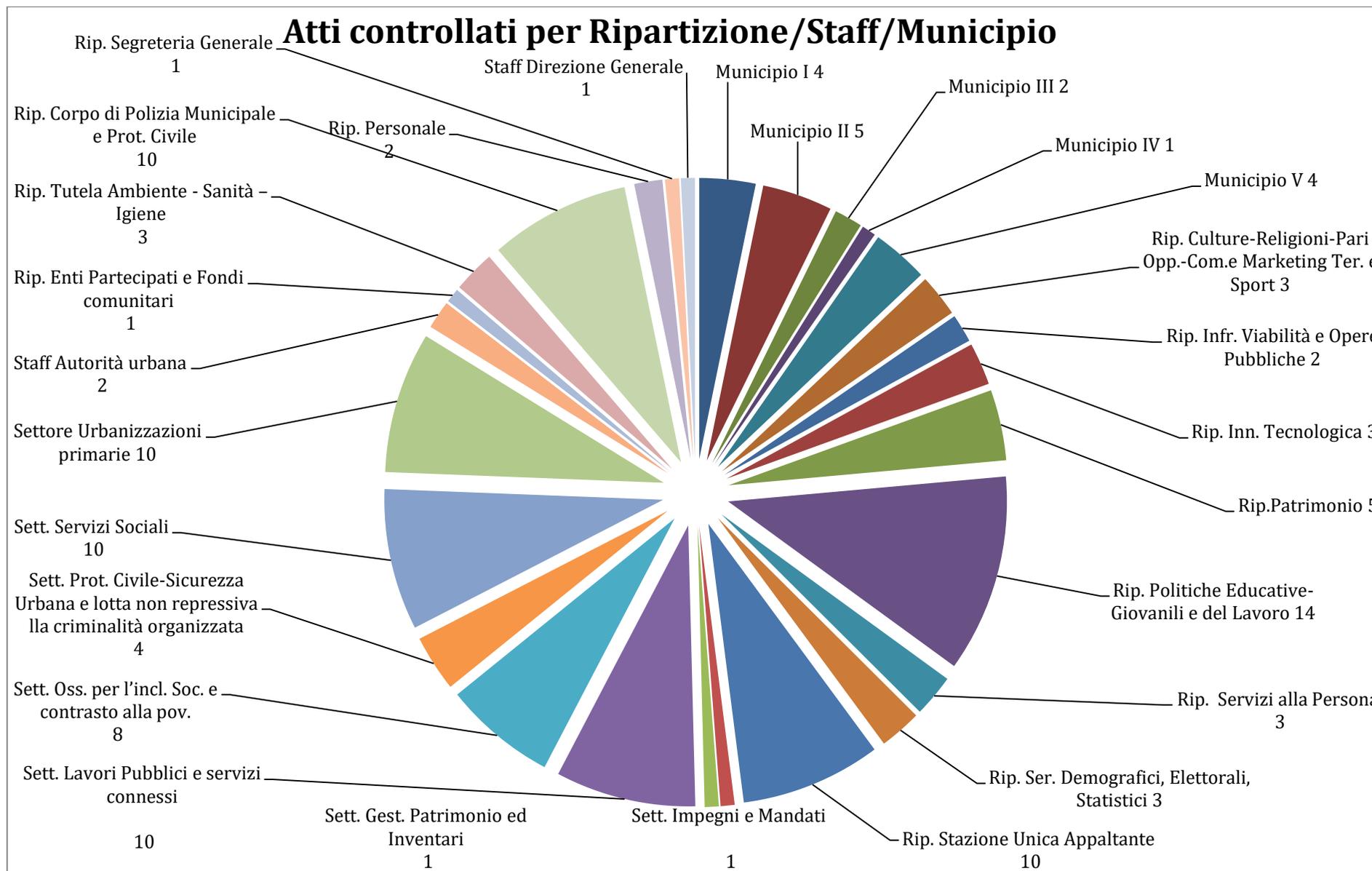


Tabella 1 Suddivisione degli atti controllati per struttura

Atti controllati in percentuale per Ripartizione/Staff/Municipio

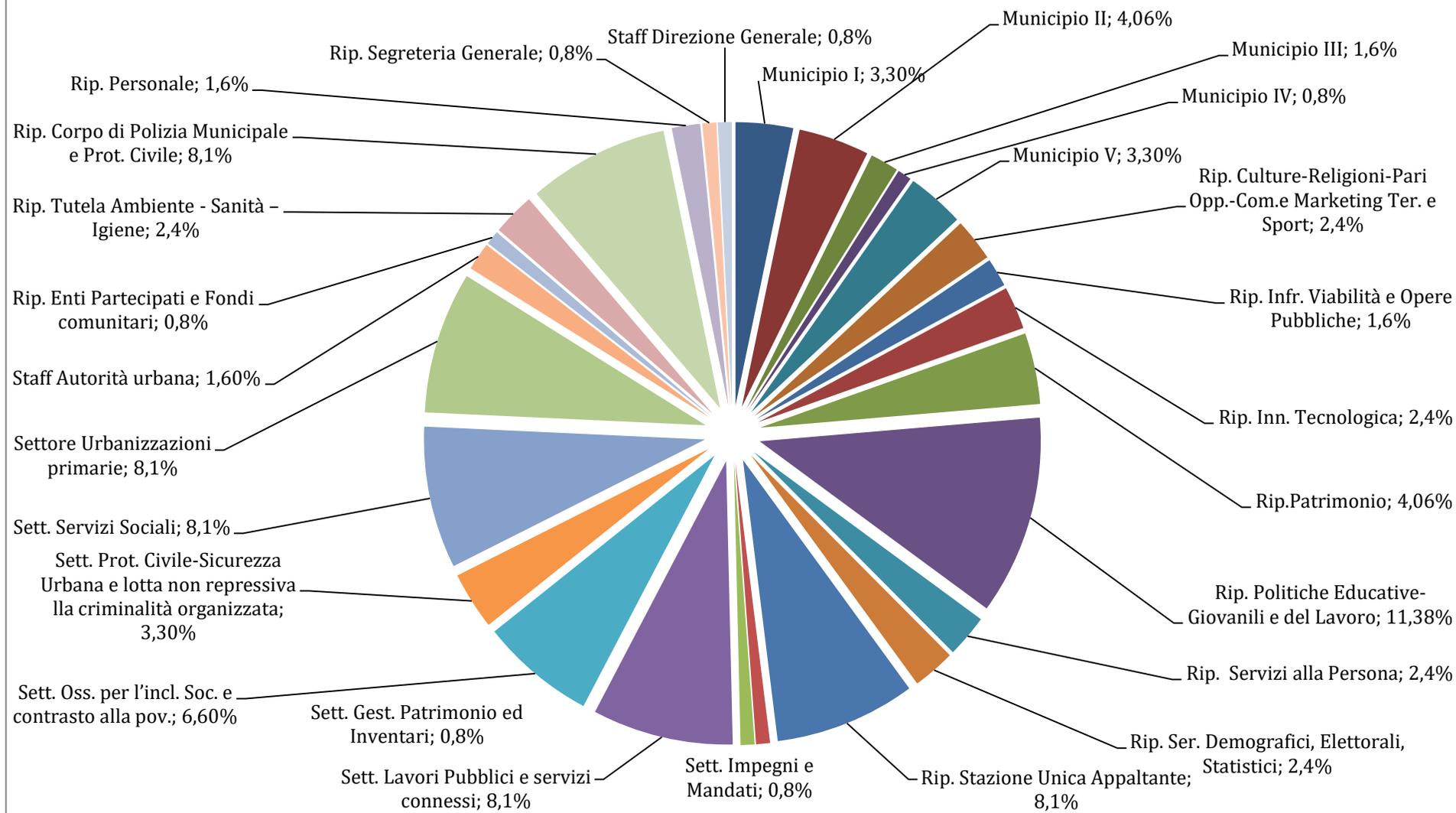


Tabella 2 Suddivisione degli atti controllati per struttura in percentuale

3.2 Intensità dei controlli

Come si nota nel grafico sottostante il numero degli atti scrutinati nel primo semestre 2022 proiettato sull'intero anno in corso mostra un dato tendenziale che conferma l'intensità dei controlli rispetto agli anni scorsi.

Va considerato infatti che ai 117 provvedimenti scrutinati sono da aggiungere altri atti amministrativi ovverosia:

- n. 6 atti della Ripartizione Polizia Municipale scrutinati sulla base di una segnalazione anonima pervenuta.

Inoltre, si è provveduto ad esaminare n. 7 atti negoziali connessi alle determinazioni estratte.

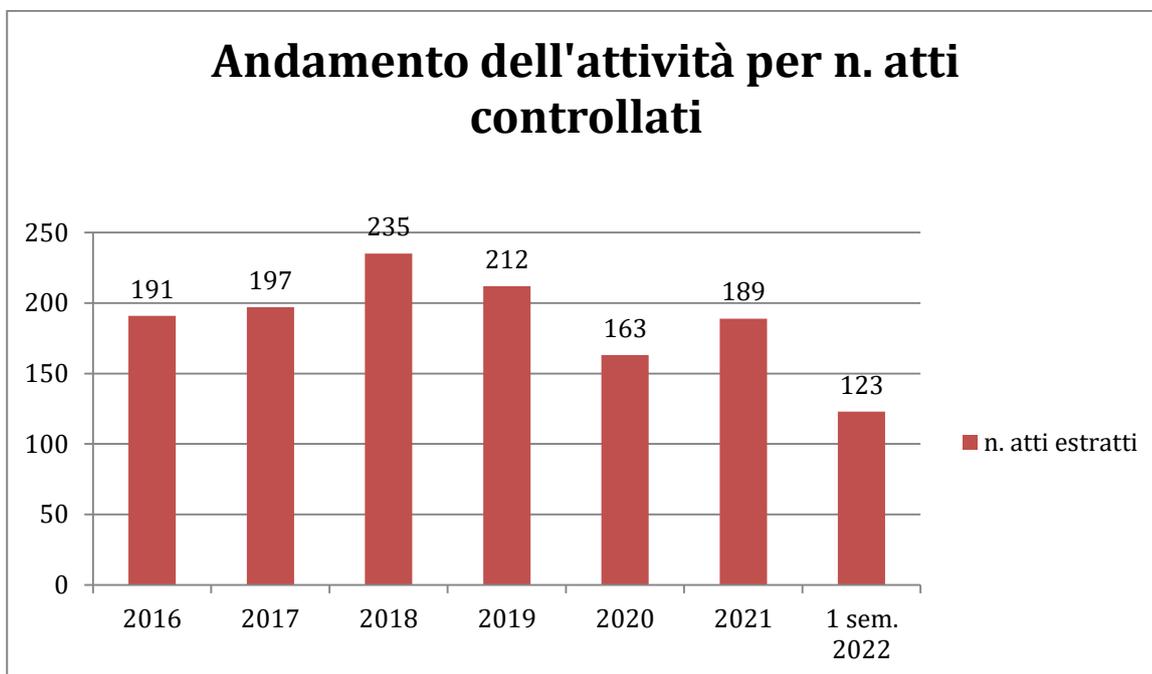


Tabella 3 Atti sottoposti a controllo anni 2016 – I semestre 2022

4 I risultati complessivi dei controlli

Riguardo ai risultati complessivi dell'attività di controllo di regolarità eseguita nel primo semestre dell'anno 2022, essi sono riprodotti nelle tabelle che seguono e denotano un esito sostanzialmente positivo, contraddistinto da una bassa incidenza di rilievi confermati.

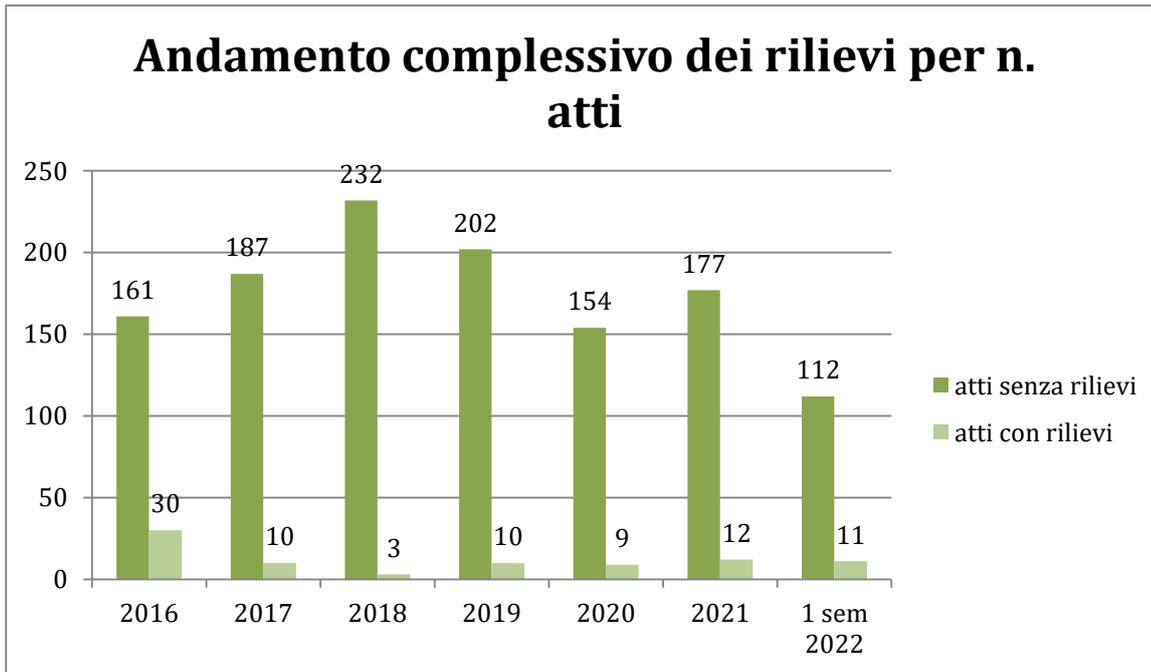


Tabella 4 Serie storica esiti dei controlli 2016- I semestre 2022 in valore assoluto.

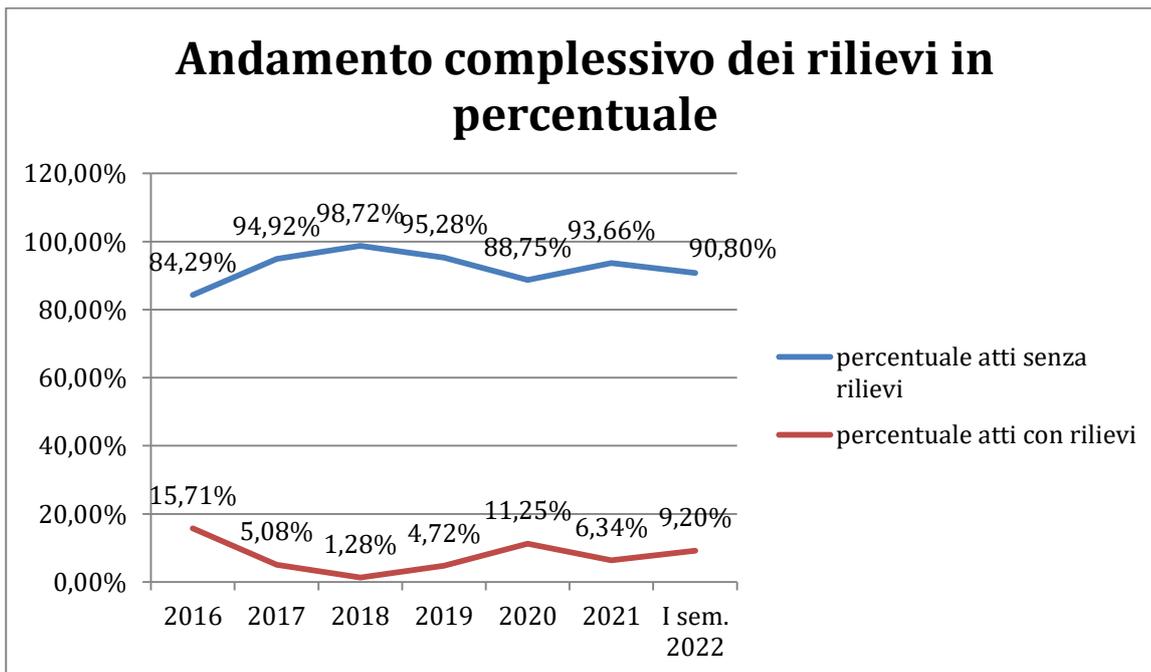


Tabella 5 Serie storica esiti dei controlli in percentuale fino al primo semestre 2022.

5 Valutazione dei risultati

5.1 L'andamento delle singole tipologie di irregolarità

Si procede ad illustrare il set di dati relativi alle irregolarità rilevate nel periodo di riferimento.

5.2 Rispetto del Piano Anticorruzione

Tale criterio di valutazione degli atti da controllare è stato introdotto dal 2018, in sostituzione del corrispondente criterio riguardante la *congruità* dell'atto controllato, sulla base delle indicazioni della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

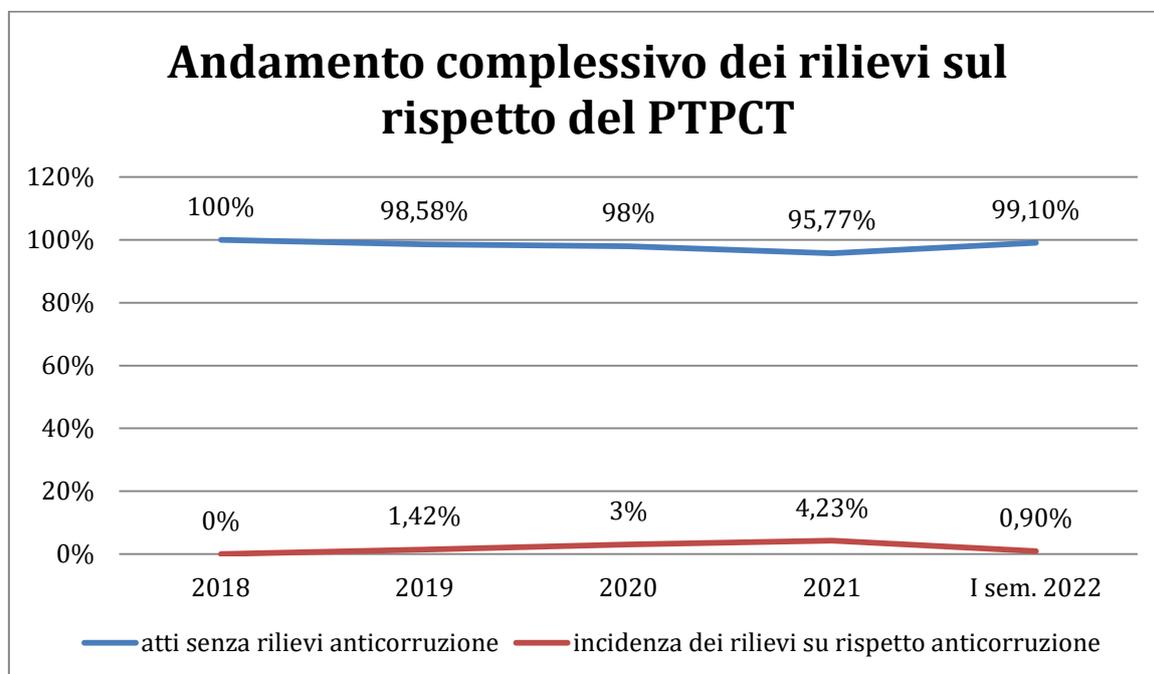


Tabella 6 Andamento dell'incidenza dei rilievi sul rispetto del PTPCT.

Come mostrato dalla precedente tabella, gli atti controllati nel periodo oggetto del presente documento che hanno presentato contrasti con il Piano hanno avuto un'incidenza minima rispetto al totale delle irregolarità rilevate nel periodo. In riscontro ai rilievi comunicati ai dirigenti responsabili, questi ultimi hanno comunque attestato l'assenza di situazioni di conflitto d'interessi con riferimento ai procedimenti in questione.

5.3 Difetto o insufficienza della motivazione dell'atto

Tale tipologia di vizio a livello di incidenza percentuale sul complesso degli atti controllati nel primo semestre del 2022 è di entità maggiore rispetto ai rilievi sul rispetto al PTPCT.

I rilievi sulla completezza e congruità della motivazione nel primo semestre del 2022 hanno riguardato n. 9 atti su un totale di n. 123 atti controllati (vedi tabella che segue).

Andamento complessivo dei rilievi sulla motivazione dell'atto in percentuale

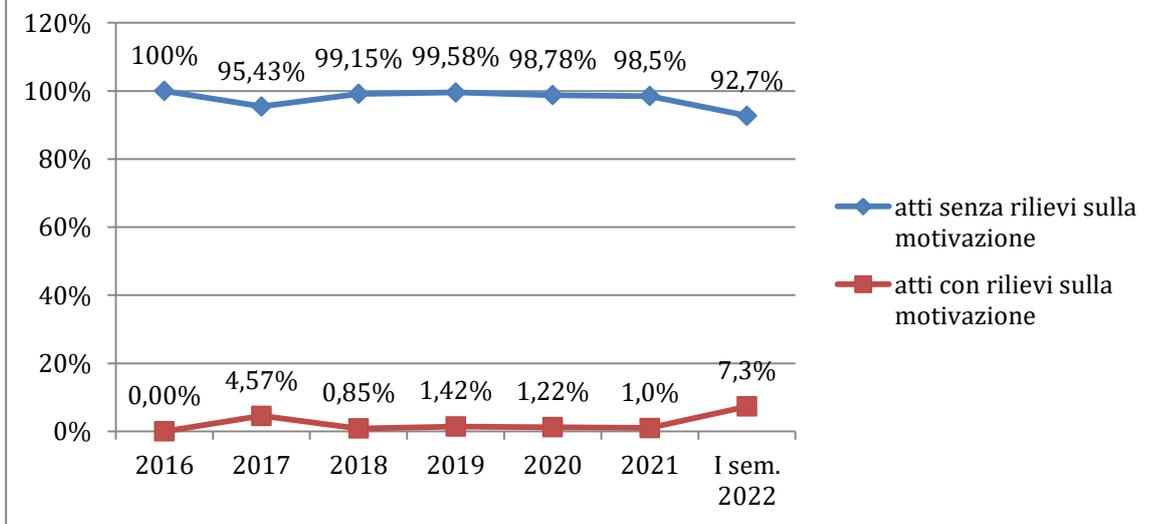


Tabella 7 Andamento dell'incidenza percentuale dei rilievi afferenti alla motivazione dell'atto.

5.4 Rispetto del termine di conclusione del procedimento.

L'andamento dei rilievi afferenti al rispetto dei termini procedurali evidenzia un chiaro andamento positivo. Non è stata registrata alcuna irregolarità.

Andamento complessivo dei rilievi su rispetto del termine del procedimento in percentuale

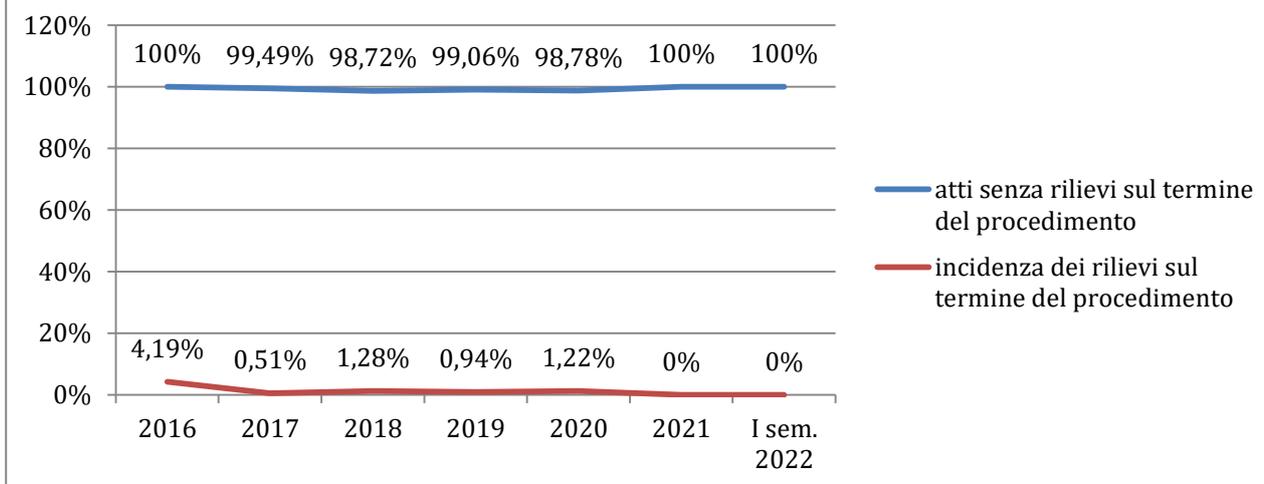


Tabella 8 Andamento dei rilievi afferenti al rispetto dei termini procedurali.

5.5 Rilievi sulla conformità a programmi, circolari e atti di indirizzo

Per quanto concerne il rilievo relativo all'erogazione della spesa, quest'ultimo è stato sostituito dall'annualità 2021 dal rilievo inerente alla conformità degli atti a programmi, circolari ed atti di indirizzo dell'ente.

Nessuna irregolarità è stata rilevata nel primo semestre dell'anno 2022.

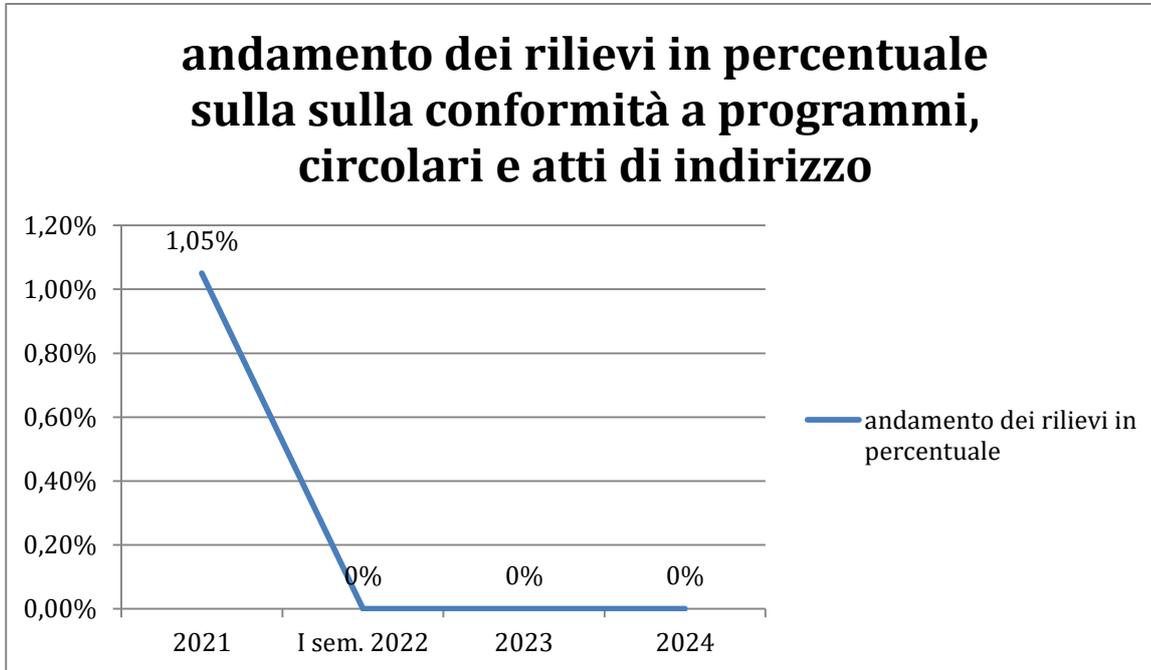


Tabella 9 Andamento dei rilievi afferenti la conformità a programmi, circolari e atti di indirizzo

5.6 Rilievi sul rispetto della normativa in materia di trasparenza ed in tema di protezione dei dati personali

La serie storica di questi due distinti criteri di valutazione (vedi i due grafici riprodotti di seguito), conferma i dati positivi dei precedenti anni. Nel primo semestre del 2022 è stata riscontrata una sola irregolarità attinente al rispetto della normativa in materia di privacy.

Andamento complessivo dei rilievi sul rispetto normativa trasparenza in percentuale

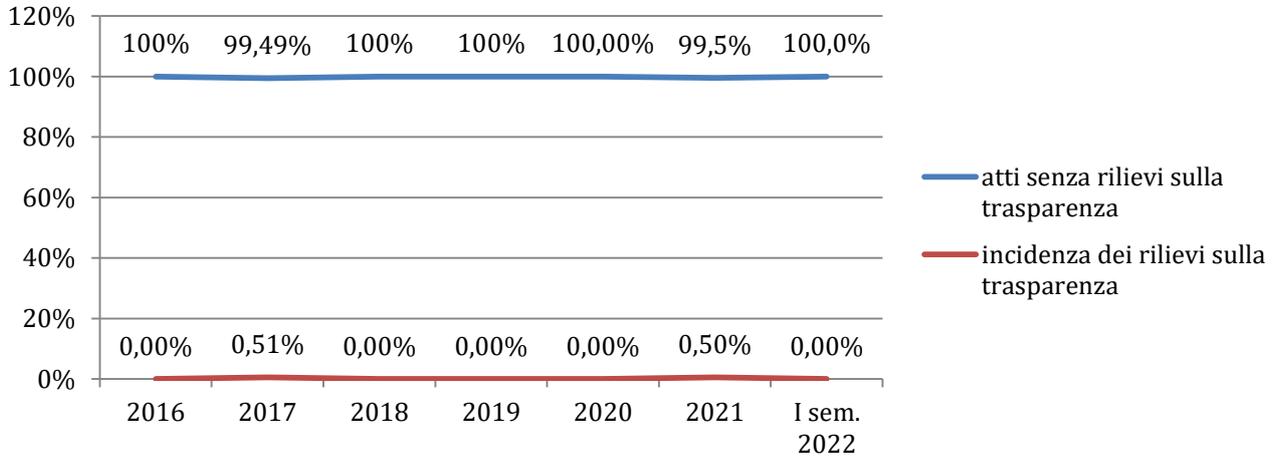


Tabella 10 Andamento dei rilievi attinenti alla trasparenza

Andamento complessivo dei rilievi sul rispetto normativa sulla protezione dei dati personali in percentuale

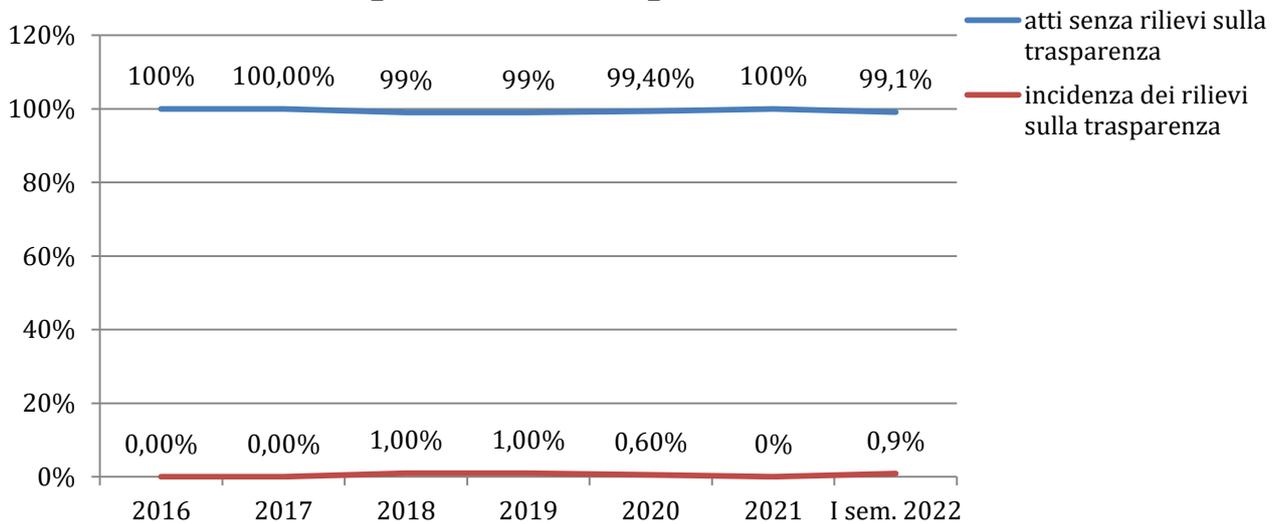


Tabella 11 Andamento dei rilievi afferenti alla protezione dei dati personali

5.7 Rilievi inerenti ai contratti collegati agli atti controllati

Di seguito si evidenzia il rapporto tra il numero dei contratti oggetto di controllo ed i rilievi sollevati.

Nessuna irregolarità è stata riscontrata per gli atti negoziali oggetto di controllo.

Anno di Riferimento	n. contratti Controllati	n. contratti irregolari	n. contratti Sanati
2021	6	1	1
I sem. 2022	7	0	0

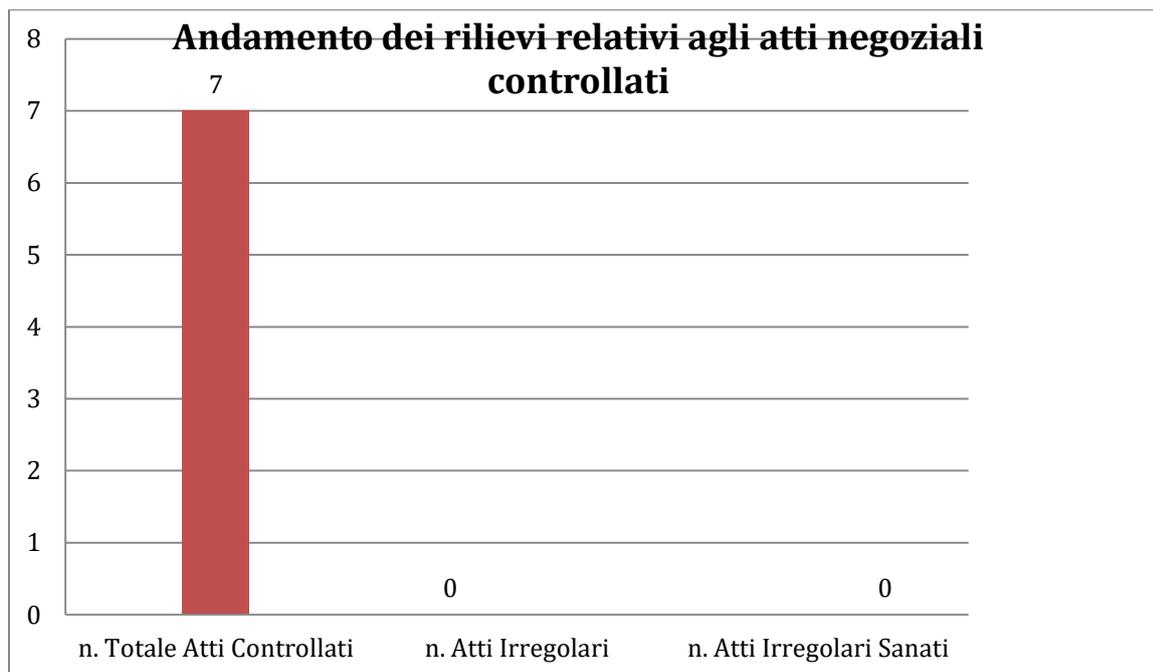


Tabella 12 Andamento dei rilievi relativi agli atti negoziali controllati nel I semestre 2022

6. Attività sanante degli atti controllati

A seguito dei rilievi sollevati in sede di controllo sugli atti, gli uffici interessati hanno svolto una attività amministrativa di integrazione, correzione e/o sostituzione di tali atti, come raffigurato nelle illustrazioni che seguono.

Anno di riferimento	Rilievi originariamente sollevati	Atti sanati a seguito delle giustificazioni	Percentuale atti sanati a seguito delle giustificazioni
2018	47	44	93,62%
2019	29	19	65,52%
2020	10	9	90%
2021	12	4	33,33%
I sem. 2022	11	10	90,9 %

Tabella 13 Riepilogo sintetico dell'attività sanante periodo 2018 - I semestre 2022

Rapporto tra i rilievi sollevati ed atti sanati

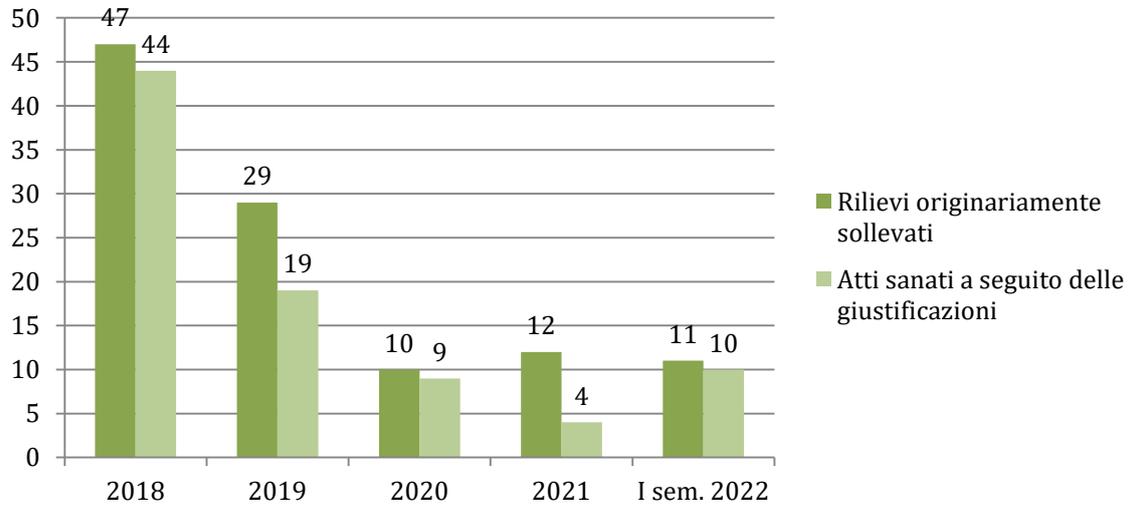


Tabella 14 Rapporto tra il numero di rilievi sollevati ed atti sanati nel corso degli ultimi anni

Andamento atti sanati in percentuale sui rilievi sollevati

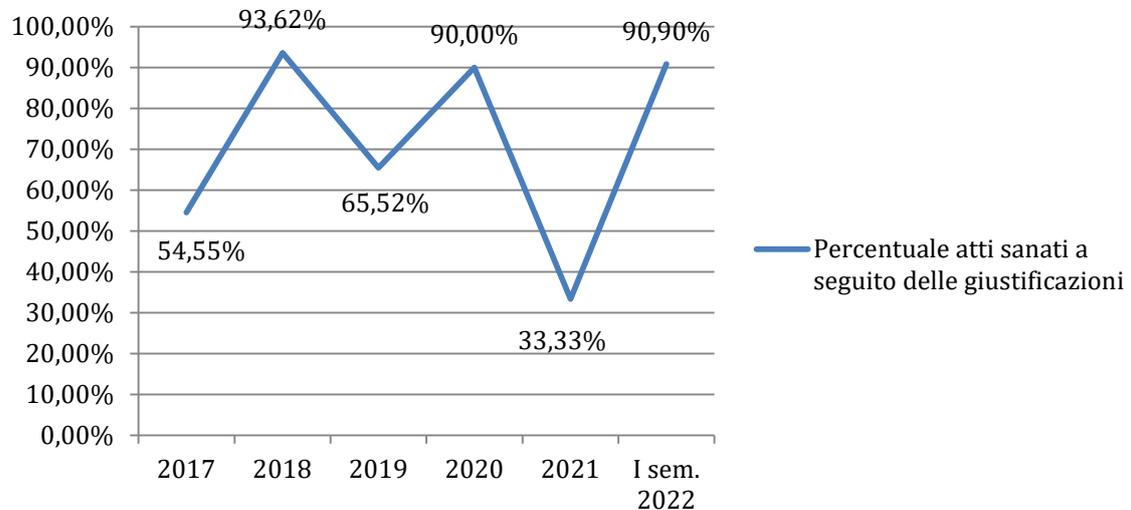


Tabella 15 Andamento atti sanati in percentuale rispetto al totale degli atti scrutinati con rilievi

7. Dati riepilogativi

Riepilogo dei dati della serie storica dei controlli di regolarità anni 2015 - I semestre 2022

Anno	Atti sotto posti a controllo	Atti senza rilievi	Atti contenenti rilievi	Incidenza dei rilievi sulla motivazione	Incidenza dei rilievi su rispetto anticorruzione	Incidenza dei rilievi sulla Conformità a programmi, circolari interne, atti di indirizzo	Incidenza dei rilievi sul termine procedimento	Incidenza dei rilievi sulla privacy	Incidenza dei rilievi sulla trasparenza	atti senza rilievi sulla Competenza	atti senza rilievi sulla motivazione	atti senza rilievi anti corruzione	atti senza rilievi sulla Conformità a programmi, circolari interne, atti di indirizzo	atti senza rilievi sul termine procedimento	atti senza rilievi sulla privacy	atti senza rilievi sulla trasparenza
2015	203	134	67	29	non presente	11	9	2	20	202	174		192	194	201	183
2016	191	161	30	0	non presente	0	8	0	0	191	191		191	183	191	191
2017	197	187	10	9	non presente	1	1	0	1	197	188		196	196	197	196
2018	235	232	3	2	0	1	3	1	0	235	233	235	234	232	234	235
2019	212	202	10	3	3	0	2	2	0	212	209	209	212	210	210	212
2020	163	153	10	2	5	0	2	1	0	163	161	158	163	161	162	163
2021	189	177	12	1	8	2	0	0	1	189	188	181	187	189	189	188
I sem. 2022	123	112	11	9	1	0	0	1	0	123	114	122	123	123	122	123

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

*Un singolo atto può essere affetto da più tipologie di irregolarità.

Anno	n. atti controllati	Percentuale atti senza rilievi	Percentuale atti con rilievi	Incidenza dei rilievi sulla motivazione	Incidenza dei rilievi su rispetto anticorruzione	Incidenza dei rilievi sulla Conformità a programmi, circolari interne, atti di indirizzo	Incidenza dei rilievi sul termine procedimento	Incidenza dei rilievi sulla privacy	Incidenza dei rilievi sulla trasparenza	atti senza rilievi sulla motivazione	atti senza rilievi anti corruzione	atti senza rilievi sulla Conformità a programmi, circolari interne, atti di indirizzo	atti senza rilievi sul termine procedimento	atti senza rilievi sulla privacy	atti senza rilievi sulla trasparenza
2015	203	67,00%	33,00%	14,29%	non presente	5,42%	4,43%	0,99%	9,85%	99,51%	non presente	99,51%	99,51%	99,51%	99,51%
2016	191	84,29%	15,71%	0,00%	non presente	0,00%	4,19%	0,00%	0,00%	100%	non presente	100%	100,00%	100,00%	100%
2017	197	94,92%	5,08%	4,57%	non presente	0,51%	0,51%	0,00%	0,51%	95,43%	non presente	99,49%	99,49%	100,00%	99,49%
2018	235	98,72%	1,28%	0,85%	0,00%	0,43%	1,28%	0,43%	0,00%	99,15%	100,00%	99,57%	98,72%	99,57%	100%
2019	212	95,28%	4,72%	1,42%	1,42%	0,00%	0,940%	0,94%	0,00%	98,58%	98,58%	100%	99,06%	99,06%	100%
2020	163	93,86 %	6,14 %	1,22%	3,06%	0,00%	1,22 %	0,61%	0,00%	98,78%	96,94%	100%	98,78%	99,39 %	100%
2021	189	93,65%	6,35%	0,52%	4,23%	1,06%	0%	0%	0,52%	99,48%	95,77%	98,94%	100%	100%	99,48%
I sem. 2022	123	91,05%	8,95%	7,3%	0,90%	0%	0%	0,90%	0%	92,7%	99,10%	100%	100%	99,10%	100%

Tabella B - Riepilogo sintetico dell'esito dei controlli negli anni in percentuale

* Un singolo atto può essere affetto da più tipologie di irregolarità.

8. Osservazioni. Direttive per i Responsabili dei Servizi.

Nel corso dell'attività di verifica svolta sugli atti adottati nel primo semestre 2022 si è riscontrata una discreta capacità dei dirigenti responsabili di osservare le pregresse direttive, provvedendo agli interventi sollecitati. Si ritiene comunque necessario individuare alcuni aspetti emergenti dal controllo successivo di cui all'art. 147 bis, secondo comma del d. lgs. 267/2000, al fine di fornire alcune ulteriori indicazioni ai dirigenti comunali, utili al miglioramento della loro quotidiana azione amministrativa. In virtù del terzo comma dello stesso articolo e del regolamento comunale in materia, la natura collaborativa del controllo è funzionale all'innalzamento della qualità dei provvedimenti secondo canoni di legittimità e più in generale di correttezza dell'attività dei responsabili.

Tale modalità di presentazione dei dati e di produzione 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.

Il controllo ha evidenziato un'incidenza dei vizi appartenenti alla tipologia di *“motivazione insufficiente o incompleta”*, nella maggior parte dei casi derivanti da una mancata articolazione nei provvedimenti di affidamento diretto di una motivazione circa la scelta dell'operatore economico.

Sul punto, com'è noto, l'art. 1 del D.L. 76/2020 (c.d. “Decreto Semplificazioni”, convertito con legge n. 120/2020) è intervenuto in materia di procedure relative all'aggiudicazione dei contratti pubblici, ai fini dell'incentivazione degli investimenti durante il periodo emergenziale dovuto alla pandemia da Covid-19, introducendo con i commi 1-4 disposizioni derogatorie dell'art. 36 del d. lgs. n. 50/2016 (contratti sottosoglia), inizialmente previste in scadenza al 31/12/2021. In seguito, tali disposizioni sono state rimodulate nonché prolungate fino al 30/06/2023, ad opera dell'art. 51 del D.L. 31/05/2021, n. 77 (“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”). Ed invero in tale quadro normativo sono state ridefinite le procedure per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea innalzandone le relative soglie di affidamento diretto (di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro), senza nulla disporre circa l'obbligo di una motivazione specifica ovvero della necessità di una consultazione preventiva del mercato.

La disciplina derogatoria vigente tiene tuttavia fermi sia *“il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*, sia *“l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che*

risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione”(co. 1 lett. a) p. 2.1 del citato art. 51)

Inoltre, tali disposizioni devono necessariamente leggersi congiuntamente alle linee guida fornite dall’ANAC, che seppur ha rimesso alla discrezionalità della singola stazione appaltante la facoltà di svolgere una preliminare indagine, semplicemente esplorativa del mercato, volta a identificare le soluzioni presenti sul mercato per soddisfare i propri fabbisogni e la platea dei potenziali affidatari, ha comunque ribadito la necessità di motivare adeguatamente la scelta dell’aggiudicatario quantomeno con particolare riferimento alla rispondenza della stessa all’interesse pubblico che la stazione appaltante intende soddisfare ed all’economicità dell’affidamento.

Solco, quest’ultimo, tracciato anche dalla giurisprudenza amministrativa che pur ritenendo sufficiente una motivazione semplificata, non l’ha però esclusa: *“L’affidamento diretto previsto dal c.d. decreto semplificazioni non presuppone una particolare motivazione né l’esperimento di indagini di mercato o di consultazioni di operatori economici... Nella procedura di cui all’articolo 36, comma 2, lettere a) e b), la stazione appaltante può procedere ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l’oggetto dell’affidamento, l’importo, il fornitore, **le ragioni della scelta del fornitore**, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti”* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3287 e Cons. Stato, Sez. V, 15/02/2022, n. 1108).

Deve, dunque, ritenersi doverosa una motivazione semplificata ma esaustiva della scelta operata dai responsabili. In particolare, i Dirigenti dovranno comunque esplicitare le ragioni logico-giuridiche per le quali l’affidamento è stato determinato in favore di quello specifico operatore economico, nonché l’iter procedimentale alla base della scelta effettuata, in modo tale da giustificare secondo principi di efficienza ed economicità perché la commessa è stata affidata ad un soggetto anziché un altro.

La struttura che ha adottato il provvedimento, e ciò vale non solo per il vizio motivazionale, non può considerare le giustificazioni formulate all’Organo interno di controllo in seguito alla comunicazione del rilievo come una integrazione dell’atto, bensì come possibile chiarimento rispetto ad elementi in esso già presenti.

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. Ne consegue e ne costituisce conferma il fatto che anche per il primo semestre 2022 il campionamento è stato effettuato su categorie di atti particolarmente delicati e rientranti nelle aree di rischio individuate ai sensi della l. 190/2012, del PNA e del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Bari. Visti i rilievi individuati occorre quindi richiamare l’attenzione dei dirigenti e di tutto il personale coinvolto nella formazione e adozione dei provvedimenti ad una più attenta considerazione dei principi ormai noti, con particolare riferimento a quello cardine del sistema, che è quello della realizzazione di misure idonee ad evitare situazioni di conflitto d’interessi. L’attestazione dell’assenza di

conflitto d'interessi in capo al dirigente e al responsabile del procedimento è elemento che non può essere considerato meramente formale, e che quindi salvo casi specifici e residuali non è recuperabile da provvedimenti successivi all'adozione del provvedimento irregolare.

Per quanto concerne invece il parametro di verifica degli atti "*conformità a programmi, circolari interne, atti di indirizzo*", introdotto nell'annualità decorsa, nessuna criticità è stata rilevata. Il nuovo parametro è funzionale al rafforzamento del coordinamento tra i vari uffici dell'Ente ed alla verifica dell'osservanza delle direttive provenienti dagli organi di vertice.

Ha fornito infine esito positivo la campionatura e l'esame dei provvedimenti relativi ai dodici progetti del PON Metro 2014-2020, finanziati dai fondi FESR e FSE, indicati dallo Staff Autorità Urbana, e con il supporto del Responsabile attività di controllo antifrode, regolarità amministrativa e risk management per il Pon Metro.



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 L'intensità dei controlli	6
4. I risultati complessivi dei controlli	6
5. Valutazione dei risultati	7
5.1 L'andamento delle singole tipologie di irregolarità	7
5.2 Rispetto del Piano Anticorruzione	8
5.3 Difetto od insufficiente motivazione dell'atto	8
5.4 Rispetto del termine di conclusione del procedimento	9
5.5 Rilievi sul rispetto della conformità a programmi, circolari interne, atti di indirizzo	10
5.6 Rilievi sul rispetto della normativa in tema di trasparenza e sul rispetto della normativa in tema di protezione dei dati personali	10
5.7 Rilievi inerenti ai contratti collegati agli atti controllati	11
6. Attività sanante degli atti controllati	12
7. Dati riepilogativi	13
8. Osservazioni. Direttive per i responsabili dei servizi	15