



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Brescia, 31 gennaio 2018

Rapporto annuale sull'esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa – anno 2017.

IL SEGRETARIO GENERALE

L'attività di controllo successivo di regolarità **amministrativa**, disciplinata del relativo regolamento approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 29 del 22.03.2013 - 10630 P.G. in attuazione dell'art. 3 del D.L. 174/2012 convertito in L. 213/2012, ha visto il gruppo di lavoro impegnato per il quinto anno.

Tra le novità normative che hanno interessato il tema dei controlli interni nel corso del 2017 si ricorda in particolare il D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" (cd. codice dei contratti pubblici) e la conseguente modifica del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi - il sistema organizzativo, da ultimo con delibera G.C. n. 347 del 20.6.2017; si è pertanto operata una revisione della check list utilizzata dal gruppo di lavoro quale traccia per gli elementi da controllare al fine della verifica della regolarità amministrativa dei provvedimenti.

Con riferimento invece al D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (cd. Scia 2) sono state aggiornate, con il contributo dei Settori competenti, anche le parti della check list inerenti alle autorizzazioni per attività produttive ed edilizie.

L'attività di aggiornamento della check list proseguirà nel corso del 2018: trattasi infatti di un *work in progress* che si misura, oltre che con le nuove disposizioni legislative e regolamentari, con le esigenze di affinamento dei controlli che si manifestano nella concreta attività esercitata dal gruppo di lavoro.

Dal punto di vista del sistema complessivo dei controlli interni, è stata confermata la stretta connessione con la verifica delle azioni previste dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, operata dal medesimo gruppo di lavoro, attraverso il vaglio degli atti estratti per il controllo di regolarità amministrativa anche dal punto di vista dell'attuazione delle misure di prevenzione contenute nel Piano: il controllo sui singoli atti ha consentito di



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

valutare l'attualità delle misure ed eventualmente di modificarle in occasione dell'aggiornamento del Piano stesso.

Il monitoraggio svolto ha riguardato anche il Programma della **trasparenza** e l'attuazione del Codice di **Comportamento** del Comune di Brescia, adottato in attuazione del D.P.R. 62/2013; il gruppo di lavoro controlla altresì la regolare esecuzione dei contratti, ai sensi dell'art. 7 del regolamento sui controlli interni.

La metodologia di lavoro descritta nella precedente relazione è stata **confermata**; il gruppo di lavoro, come individuato dal Piano triennale di prevenzione della corruzione – aggiornamento 2015-2017, è stato integrato con due ulteriori soggetti con disposizione di questa Segreteria del 15 luglio 2017.

Di seguito una breve descrizione dell'attività svolta nel corso dell'anno; si passeranno quindi ad esaminare le principali tipologie di rilievi emerse dal controllo e le misure prese.

Nel 2017 sono state adottate **complessivamente** 3202 determinazioni dirigenziali e 2556 ordinanze; il Settore Sportello unico dell'edilizia ha rilasciato 530 permessi di costruire e ricevuto 23 CIL, 1565 CILA, 131 DIA e 818 SCIA; il Settore Sportello unico attività produttive ha ricevuto 1446 comunicazioni, 2215 SCIA e rilasciato 258 concessioni di suolo pubblico per pubblici esercizi e 1859 autorizzazioni per attività produttive; il Settore Cultura e promozione della città ha rilasciato 524 concessioni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, 119 licenze di pubblico spettacolo e 169 atti unici (concessioni di spazi ed aree pubbliche e licenze di pubblico spettacolo). Sono stati inoltre affidati 172 incarichi professionali (integrazioni di incarico incluse).

Primo quadrimestre 2017

Il gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa ha proceduto ai controlli relativi al primo quadrimestre 2017 riunendosi il giorno 22 maggio per l'estrazione del campione da sottoporre a controllo e per la suddivisione del lavoro in sottogruppi, nonché il giorno 29 giugno per la verifica dei rilievi emersi e la segnalazione degli stessi ai Responsabili dei provvedimenti.

Nel complesso, i controlli relativi al quadrimestre in esame hanno riguardato 50 atti e relativi procedimenti, di cui 11 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati migliorabili o richiedenti una semplice segnalazione al Settore competente.

E' stata quindi verificata la regolare esecuzione di 10 contratti, di cui 2 hanno determinato dei rilievi e una segnalazione.

A seguito del contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti (e salvi i casi in cui gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi segnalati e sulle indicazioni per



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

porvi rimedio) tutti i rilievi di migliorabilità (24 in totale: 22 sugli atti e 2 sui contratti) sono stati confermati. Va aggiunto però che alcuni (5) sono stati sanati già al momento della segnalazione al Settore in corso di verifica.

Delle 6 segnalazioni trasmesse, 2 sono state oggetto di chiarimenti ritenuti esaustivi.

A seguito delle osservazioni trasmesse dai Responsabili, delle interlocuzioni con gli stessi e della valutazione conclusiva operata dal Segretario sulla base dei chiarimenti avanzati, è stata stilata la check list definitiva (allegato A).

Secondo quadrimestre 2017

Il gruppo di lavoro si è riunito il giorno 9 ottobre per l'estrazione del campione da sottoporre a controllo e per la suddivisione del lavoro in sottogruppi, nonché il giorno 5 dicembre per la verifica dei rilievi emersi e la segnalazione degli stessi ai Responsabili dei provvedimenti.

I controlli relativi al quadrimestre in esame hanno riguardato 50 atti e relativi procedimenti, di cui 10 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati, a una prima analisi, non conformi, migliorabili o richiedenti una semplice segnalazione.

E' stata poi verificata la regolare esecuzione di 10 contratti, di cui 3 hanno determinato 1 rilievo e 2 segnalazioni.

Il contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti e i chiarimenti forniti (salvi i casi in cui gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi segnalati e sulle indicazioni per porvi rimedio) ha consentito di derubricare il rilievo di non conformità come migliorabile in 5 casi e conforme in un caso, mentre un elemento di verifica prima giudicato migliorabile è stato ritenuto conforme; tutti i chiarimenti sulle segnalazioni trasmesse sono stati invece giudicati esaustivi. In totale sono stati confermati 18 rilievi: 17 sugli atti e 1 sui contratti. Alcuni rilievi (5) erano stati sanati già al momento della segnalazione in corso di verifica.

A seguito delle osservazioni trasmesse dai Responsabili, delle interlocuzioni con gli stessi e della valutazione conclusiva operata dal Segretario sulla base dei chiarimenti avanzati, è stata stilata la check list definitiva (allegato B).

Terzo quadrimestre 2017

L'estrazione del campione da sottoporre a controllo e la suddivisione del lavoro in sottogruppi per i controlli del terzo quadrimestre sono avvenute il giorno 17 gennaio; il giorno 29 gennaio si è svolta la verifica dei rilievi emersi da segnalare ai Responsabili dei provvedimenti.

Nel complesso, i controlli relativi al quadrimestre in esame hanno riguardato 50 atti e relativi procedimenti, di cui 10 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati migliorabili.



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

E' stata quindi verificata la regolare esecuzione di 10 contratti, tutti risultati conformi.

A seguito del contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti (e salvi i casi in cui gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi segnalati e sulle indicazioni per porvi rimedio) tutti i rilievi di migliorabilità (19 in totale) sono stati confermati.

Dopo le osservazioni trasmesse dai Responsabili, le interlocuzioni con gli stessi e la valutazione conclusiva operata dal Segretario sulla base dei chiarimenti avanzati, è stata stilata la check list definitiva (allegato C).

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

Principali rilievi emersi e misure adottate

Dai controlli dell'anno 2017 è emersa la generale correttezza delle pratiche estratte.

Anche nei limitati casi in cui, ad una prima analisi, era stata segnalata la non conformità di alcuni aspetti, i chiarimenti forniti dai responsabili dei provvedimenti hanno portato ad escludere profili di illegittimità, pur ritenendosi di qualificare tali aspetti migliorabili nell'ottica di una sempre maggiore uniformità di applicazione delle normative e dei regolamenti all'interno del Comune e di trasparenza nei confronti del cittadino, salvo un caso in cui le ulteriori verifiche effettuate hanno invece fatto ritenere pienamente conforme l'elemento controllato.

Sono stati però, come premesso, segnalati diversi elementi ritenuti migliorabili.

Norme sul procedimento amministrativo (L. 241/90)

In alcune concessioni di occupazione occasionale di suolo pubblico e licenze di pubblico spettacolo è emersa una mancanza di uniformità negli adempimenti richiesti dalla L. 241/1990 e ss.mm.ii. in merito ad aspetti quali la comunicazione di avvio e di conclusione del procedimento, l'indicazione del Responsabile del procedimento e dell'Incaricato del potere sostitutivo in caso di inerzia dell'Amministrazione, l'indicazione degli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale.

Benché sia stata verificato che parte delle relative informazioni era stata fornita agli utenti (anche se non inserite nella pratica trasmessa al gruppo di lavoro) e che tutti i dati sono comunque pubblicati nella sezione dedicata alla Trasparenza del sito istituzionale, è opportuna una maggiore attenzione verso il rischio di una non adeguata informazione all'utente nel procedimento specifico. Trattandosi di un rilievo più volte emerso, si è invitato il Settore interessato ad adeguare compiutamente le procedure entro i prossimi controlli.

Nella determinazione di avvio di una procedura aperta veniva indicato un diverso responsabile del procedimento rispetto agli atti susseguenti. E' stato appurato trattarsi di



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

un mero errore materiale, a fronte della corretta indicazione negli altri atti, che non ha inficiato in alcun modo il procedimento.

Ordinanze

Per quanto tutte le ordinanze verificate siano risultate conformi, si pone l'attenzione, in caso di inadempimento delle prescrizioni in esse indicate, sulla necessità di adottare altri strumenti per assicurarne l'effettivo adempimento.

Concessione di contributi e patrocini

Anche nel 2017 la tipologia di atti oggetto del maggior numero di rilievi è stata quella dei contributi, principalmente per due aspetti: il rispetto del relativo regolamento dal punto di vista dei termini e delle forme di presentazione delle istanze e la pubblicazione del contributo prima della liquidazione dello stesso, ai sensi dell'art. 26 del D. Lgs. 33/2013.

Nella precedente relazione era già stato evidenziato come le congiunture di bilancio dell'ente locale non sembrano di fatto consentire una programmazione dei contributi come concepita quando fu approvato il relativo regolamento; già nel corso del 2016 era infatti emersa la consapevolezza dell'opportunità, sollecitata pure dagli stessi Responsabili, di direttive in materia di contributi e anche di patrocini, disciplinati dalle stesse norme per quanto attiene alle istanze.

A ciò questa Segreteria ha provveduto, dopo le opportune verifiche, con le direttive emanate in data 21/12/2017 221425 P.G. "Precisazioni in merito alle pratiche di concessione di patrocinio e contributo".

In esse si richiama l'attenzione sui seguenti punti salienti del regolamento: assenza della finalità di lucro delle attività; protocollazione e bollo, se dovuto, delle istanze; termini di **presentazione** delle stesse o motivazione del mancato rispetto dei medesimi; consuntivo dettagliato; controlli a campione sulla presenza dei documenti giustificativi della spesa per almeno il 5% dei contributi concessi; pubblicazione della deliberazione di concessione del contributo nella sezione "Amministrazione trasparente" e allegazione del referto di pubblicazione alla determinazione di liquidazione; pubblicazione delle deliberazioni contenenti i criteri di concessione dei contributi non disciplinati dal regolamento.

Come anticipato, le direttive hanno riguardato anche i patrocini, anch'essi oggetto di rilievi di migliorabilità, seppur in casi isolati; si segnala che il nuovo sistema di gestione dei patrocini on line prevede automaticamente la protocollazione.

Alle suddette direttive sono stati allegati i seguenti documenti:

- Modulistica per richiesta contributi;
- Mappatura dei processi di concessione contributi e patrocini;



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

- Check list di controllo da compilare e allegare ad ogni singola pratica, da esibire per eventuali controlli successivi interni.

Il tema della necessità dell'accuratezza e tempestività delle pubblicazioni ai sensi del D. Lgs. 33/2013, che riguarda anche i contributi non disciplinati dal predetto regolamento e pure oggetto delle direttive, deve essere sottolineato in modo particolare, ricordando che, ai sensi dell'art. 26, le pubblicazioni costituiscono condizione legale d'efficacia dei contributi superiori a mille euro.

Nei casi emersi dai controlli, le irregolarità sono state tempestivamente sanate, a seguito di segnalazione del gruppo di lavoro, mediante la pubblicazione sul sito istituzionale nell'apposita sezione, consentendo di superare, seppure a posteriori, l'inefficacia dell'atto.

Pertanto si deve evidenziare che dai controlli di quest'anno è stato verificato che quasi tutte le pubblicazioni non corrette dei contributi concessi ai sensi del regolamento erano dovute a un errato iter procedurale: le pratiche erano infatti trasmesse alla Ragioneria prima del ritorno al Settore competente, che quindi effettuava la pubblicazione dopo la liquidazione.

Sono state dunque emanate disposizioni organizzative per le opportune correzioni al processo: la pratica è ora trasmessa dalla Segreteria Generale prima all'ufficio proponente, che procede alla pubblicazione; solo in seguito la pratica può essere trasmessa alla Ragioneria per il pagamento, allegando il referto di pubblicazione.

In tema di patrocini, è stata segnalata in due casi l'opportunità di migliorare i modelli di autorizzazione al patrocinio, esplicitando la gratuità della concessione della sala, poi disposta dal Dirigente in ottemperanza all'art.15 del Reg. Contributi.

Altre norme sulla trasparenza (D. Lgs. 33/2013): monitoraggio dei tempi medi procedurali

Oltre ai descritti rilievi inerenti alla pubblicazione dei contributi, altri rilievi ricorrenti hanno riguardato il monitoraggio dei tempi medi procedurali, non ancora effettuato da tutti i Settori.

E' stata ribadita la necessità di procedere alla rilevazione di cui sopra, ricordando che il D. Lgs. 25/05/2016 n. 97 (cd. "FOIA") ha abrogato l'art. 24 del D. Lgs. 33/2013 facendo venir meno l'obbligo della pubblicazione, ma non della rilevazione dei suddetti tempi medi, che quindi continuerà ad essere oggetto di verifica, con l'invito ai Settori a provvedere.

Scelta del contraente

In materia di procedure di affidamento di lavori, forniture e servizi non sono emerse particolari criticità, considerato anche il necessario periodo di transizione tra il precedente



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

regime disciplinato dal D. Lgs. 163 del 2006 e la nuova disciplina derivante D. Lgs. 50 del 2016, come corretto dal D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, rispetto al quale alcuni aspetti sono tuttora oggetto di approfondimento.

Oltre a un affidamento diretto conforme, ma le cui motivazioni avrebbero potuto essere meglio specificate, è stato rilevato un altro caso di affidamento diretto nel quale la disposizione d'acquisto non era firmata dal Dirigente ma dal RUP (Responsabile unico del procedimento). Le osservazioni del Settore per cui si è trattato di un refuso della procedura in vigore precedentemente alle nuove disposizioni del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, vi era comunque la delega delle funzioni del RUP a firma del dirigente, e l'atto di obbligazione con la ditta (ordine) è stato firmato dal dirigente stesso, non consentono di superare completamente il rilievo ma ne ridimensionano la portata.

Un analogo caso è stato invece giudicato, dopo le opportune verifiche, conforme, in quanto l'art. 82 co. 2 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi - il sistema organizzativo - consente, per gli affidamenti di importo inferiore ai 40.000 euro, la delega delle funzioni di Responsabile del procedimento al titolare di Posizione organizzativa/Responsabile di Servizio, benché ci si riservi di valutare se modificare il Regolamento a seguito di ulteriori approfondimenti.

Per quanto riguarda gli incarichi professionali, è stata riscontrata una buona applicazione delle direttive emanate da questa Segreteria in materia di incarichi professionali, collaborazioni e consulenze con nota P.G. 104224 del 31/07/2015. In un solo caso è stata rilevato che l'affidamento diretto dell'incarico avrebbe potuto essere motivato in modo più articolato rispetto all'asserita conoscenza del progetto da parte del professionista per un precedente incarico del 2015, aspetto che ha influito anche sul rilievo del non pieno rispetto del principio di rotazione. Si ribadisce che la specializzazione nell'attività oggetto di affidamento può costituire adeguata motivazione, purché sufficientemente circostanziata.

In un altro caso è emerso che un affidatario di co.co.co. risultava essere assunto a tempo determinato in qualità di insegnante di scuola d'infanzia. Si è poi verificato che era avvenuta una sovrapposizione determinata da una valutazione, poi risultata erronea, dei tempi di svolgimento delle due attività. Si è invitato ad una più attenta verifica, di concerto con gli altri Settori competenti, circa la presenza di tutte le condizioni per l'affidamento di incarichi esterni, anche di limitata durata e modesto importo come nel caso di specie.

Con riferimento invece agli incarichi tecnici, questa Segreteria ha emanato in data 24/10/2017 181435 P.G. direttive al fine di uniformare le procedure amministrative tra i diversi Settori tecnici del Comune, allegando una bozza - tipo di determina, gli allegati richiesti per la stessa e la procedura per gli affidamenti di questo tipo, con la preghiera di attenersi scrupolosamente ad essa.



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Per quanto attiene al dato generale del rispetto del principio di rotazione, si rinvia alla relazione sul monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione, dalla quale emerge una diminuzione della percentuale degli affidamenti reiterati.

Esecuzione dei contratti

In tema di regolare esecuzione dei contratti non sono state evidenziate particolari criticità.

Nel caso di una variante in corso d'opera è stato ritenuto migliorabile l'aspetto della motivazione dell'imprevedibilità delle circostanze che l'hanno determinata, nonché l'aspetto delle modalità di determinazione dei nuovi prezzi.

In un caso è stato rilevato il non completo rispetto della tempistica dei pagamenti, per quanto il ritardo non fosse particolarmente significativo. Peraltro si è trattato dell'unico ritardo rilevato su 30 contratti estratti nel corso dell'anno.

Si rinvia agli allegati per il dettaglio dei controlli effettuati.

Considerazioni finali

Nel 2017 i diversi Settori coinvolti dai controlli hanno collaborato con disponibilità anche maggiore rispetto al passato, sia nel mettere a disposizione la **documentazione** (ormai per lo più su file o tramite riferimento al protocollo informatico) nei tempi richiesti, sia nell'attuare tempestivamente i correttivi segnalati: da un lato forse perché l'attività di controllo può ormai considerarsi a regime; dall'altro, si spera, perché ne è stato compreso lo scopo primario, ovvero garantire all'interno dell'Amministrazione comunale un'applicazione uniforme della normativa, buone prassi comuni, la prevenzione di future irregolarità o illegittimità attraverso il confronto con i Responsabili dei provvedimenti.

A tal proposito si deve ribadire che le osservazioni ai rilievi avanzati sono un utile strumento di confronto, assicurano il contraddittorio previsto dal Regolamento di disciplina dei controlli interni e in taluni casi hanno determinato una riformulazione in termini di conformità delle pratiche esaminate: si invitano perciò i Responsabili a farne uso, fermo restando che la mancanza di osservazioni sui rilievi trasmessi va intesa come presa d'atto del rilievo e impegno a provvedere di conseguenza.

Il sovrapporsi di adempimenti sempre maggiori in capo agli enti locali, a fronte delle medesime risorse umane, porta a porre nuovamente la questione sull'opportunità di revisionare il Regolamento di disciplina dei controlli interni per la parte sul controllo successivo di regolarità amministrativa, sia aggiornando alcune sue parti a seguito delle modifiche legislative intercorse (non sono ad esempio più previste le tipologie dei cottimi e delle DIA), sia rendendo più elastici i criteri di scelta del campione da estrarre ai fini di un controllo più puntuale ed efficace, tenendo conto altresì che nel Comune di Brescia tutte le



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

determinazioni dirigenziali sono già sottoposte al vaglio preventivo della Segreteria Generale. Andrebbe inoltre posticipato il termine per il deposito del rapporto annuale, così da consentire un più adeguato approfondimento delle pratiche dell'ultimo quadrimestre.

Si ringrazia infine la struttura di supporto per l'attuazione dei controlli successivi di regolarità amministrativa e di prevenzione della corruzione per la consueta collaborazione, come sempre assicurata nonostante le impegnative mansioni ordinarie.

Il presente rapporto annuale è trasmesso per competenza, ai sensi degli articoli 6 comma 14 e 14 comma 1 del regolamento sui controlli interni, al Sindaco, alla 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; lo stesso sarà inoltre oggetto di relazione nella Conferenza dei Capigruppo.

Il Segretario Generale
Dr.ssa Carmelina Barilla