

Rapporto annuale sull'esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa

L'emergenza sanitaria che ha purtroppo segnato il 2020 ed è tuttora in corso non ha interrotto l'attività del gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa: da un lato, infatti, gli incontri del gruppo si sono svolti nel rispetto delle misure di sicurezza; dall'altro è stato potenziato il ricorso agli strumenti telematici di comunicazione e condivisione dei dati.

Con riferimento ai principali atti amministrativi, nel 2020 sono state adottate complessivamente 2657 determinazioni dirigenziali e 2583 ordinanze dirigenziali; il Servizio Sportello unico dell'edilizia ha rilasciato 416 permessi di costruire e ricevuto 44 CIL, 2.036 CILA e 1.075 SCIA; il Servizio Sportello unico attività produttive e attività commerciali ha ricevuto 1721 comunicazioni di avvio attività commerciale ai sensi del D. Lgs. 222/2016, 1920 SCIA commerciali e rilasciato 176 concessioni di suolo pubblico per pubblici esercizi e 1101 autorizzazioni per attività produttive commerciali; il Settore Promozione della città ha rilasciato 197 concessioni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, 29 licenze di pubblico spettacolo e 14 atti unici (concessioni di spazi ed aree pubbliche e licenze di pubblico spettacolo); il Servizio Amministrativo ed espropri ha emesso 3 decreti d'esproprio; il Settore Tributi ha avviato 389 accertamenti tributari superiori a 5.000 euro; il Settore Servizi sociali ha emanato 1.189 disposizioni di liquidazione di contributi sociali, il Settore Casa 154. Sono stati inoltre affidati 51 incarichi professionali.

Dal punto di vista della normativa nazionale, hanno avuto particolare rilevanza per l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa il D.L. 16 luglio 2020 n. 76 (cd. Decreto Semplificazioni), convertito nella Legge 11 settembre 2020, n. 120, con particolare riferimento all'introduzione di procedure di gara semplificate, e i diversi "Decreti Ristori" in materia di contributi diretti alle categorie più colpite dalle restrizioni dovute alla necessità di contenimento sanitario.

Utilizzando la facoltà prevista dal regolamento di concentrare i controlli su tipologie di atti considerate più critiche, pur nel rispetto del criterio generale di estrazione casuale, si è quindi deciso, nell'ambito dei controlli relativi al secondo semestre, di dedicare particolare attenzione alle procedure semplificate di cui sopra e ai contributi erogati in base alle normative legate all'emergenza Covid (nonché, come si vedrà, alla regolare esecuzione dei contratti).

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

Primo semestre 2020

Il gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa ha proceduto ai controlli relativi al primo semestre 2020 riunendosi nei giorni 10 luglio e 17 settembre.

Nel complesso, i controlli afferenti al semestre in esame hanno riguardato 42 atti e relativi procedimenti, di cui 14 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati in prima battuta migliorabili.

E' stata quindi verificata la regolare esecuzione di 8 contratti, di cui 5 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati in prima battuta non conformi o migliorabili o oggetto di semplice segnalazione.

A seguito del contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti, rispetto al totale dei rilievi avanzati sono stati confermati 16 rilievi di migliorabilità sugli atti, 9 sui contratti.

Secondo semestre 2020

Il gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa ha eseguito i controlli relativi al secondo semestre 2020 riunendosi nei giorni 15 gennaio e 11 febbraio 2021.

Nel complesso, i controlli relativi al semestre in esame hanno riguardato 40 atti e relativi procedimenti, di cui 15 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati in prima battuta migliorabili.

È stata quindi verificata la regolare esecuzione di 10 contratti, di cui 2 hanno presentato uno o più elementi di verifica giudicati in prima battuta non conformi o migliorabili o oggetto di semplice segnalazione.

A seguito del contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti, rispetto al totale dei rilievi avanzati sono stati confermati 25 rilievi di migliorabilità sugli atti, 2 sui contratti.

Si riporta un prospetto riassuntivo delle tipologie e del numero di atti controllati nel 2020:

Tipologia	N° I semestre 2020	N° II semestre 2020	Totale 2020
Ordinanze dirigenziali	2	2	4
Decreti di esproprio	1	1	2
Accertamenti tributari	2	2	4
Affidamenti di lavori, servizi, forniture – procedure ordinarie	4	4	8
Affidamenti di lavori, servizi, forniture – affidamenti diretti	5	2	7
Affidamenti di lavori, servizi, forniture – procedure negoziate con invito a più operatori	3	6	9
Contributi	9	8	17
Concessioni di immobili comunali	3	2	5
Provvedimenti Edilizia (PdC, Scia, Cil, Cila)	4	4	8
Autorizzazioni commerciali, pubblicità, licenze pubblico spettacolo, concessioni occupazione suolo pubblico	4	4	8
Incarichi professionali	5	5	10
Totale atti	42	40	82
Regolare esecuzione contratti – procedure ordinarie e accordi quadro	2	2	4
Regolare esecuzione contratti – affidamenti diretti	2	2	4
Regolare esecuzione contratti - procedure negoziate con invito a più operatori	2	4	6
Regolare esecuzione contratti – incarichi professionali	2	2	4
Totale contratti	8	10	18

Totale atti-contratti 2020	100
Nota. Il controllo non si è limitato ai soli atti estratti, ma ha riguardato anche tutti i relativi procedimenti.	

Principali rilievi emersi e misure adottate

Dalle verifiche effettuate una serie di aspetti è stata ritenuta migliorabile sotto diversi profili: di seguito i più significativi e ricorrenti.

Rilievi comuni a diverse tipologie di atti: indicazione dei riferimenti normativi, completezza della documentazione agli atti, verifica assenza conflitto di interessi

Come evidenziato anche nel rapporto 2019, in alcune tipologie di atti (incarichi professionali, provvedimenti autorizzatori, ordinanze dirigenziali, contributi, accertamenti tributari) è stata riscontrata talvolta una incompleta indicazione di tutti i riferimenti alla normativa sia nazionale e regionale sia relativa ai regolamenti interni; è stato segnalato ai Settori interessati di porre attenzione su questo aspetto non banale per la tutela del cittadino.

Laddove è stata verificata la mancanza di documenti agli atti nel fascicolo informatico, ne è stata chiesta l'integrazione.

Per quanto riguarda la dichiarazione circa l'assenza di conflitto d'interessi, avendo verificato già nei controlli dell'anno precedente la poca uniformità da parte dei Settori sul punto e la conseguente necessità di direttive in particolare nell'ambito degli affidamenti, si è proceduto, come indicato più sopra, all'emanazione delle "Disposizioni in materia di conflitto di interessi nell'ambito degli appalti pubblici" (PG 0142157 del 30.06.2020), seguite da un webinar specifico sul tema in data 16.12.2020, entrambi ad opera della Responsabile del settore Acquisizioni di beni, servizi e lavori. Disciplina il conflitto d'interessi anche il nuovo Codice di comportamento approvato con deliberazione di Giunta n. 587 del 25.11.2020.

Occorre evidenziare che già nel secondo semestre 2021 gli affidamenti verificati risultavano regolari da questo punto di vista, così come, in altro ambito, i provvedimenti di erogazione di contributi.

Parimenti risultavano regolari, al di là di due casi in cui è stata evidenziata la necessità di aggiornamento dei riferimenti normativi in tema di privacy, gli incarichi verificati nel corso dell'anno.

Affidamenti di lavori, servizi e forniture

Non sono state appurate particolari criticità negli affidamenti verificati, comprese le procedure semplificate ai sensi del "Decreto Semplificazioni" su cui è stata posta particolare attenzione nei controlli dell'ultimo semestre 2020.

In più di un caso è stata riscontrata l'assenza della clausola che richiede all'affidatario il rispetto del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, laddove compatibile, all'interno del capitolato d'appalto o nel foglio patti e condizioni. Va precisato che, nelle pratiche controllate, la clausola era in genere presente nel disciplinare di gara e nel contratto; tuttavia è stata segnalata la necessità di menzione anche nei capitolati, con l'invito a uniformare la modulistica standard.

Concessione di contributi

Come anticipato, nei controlli inerenti al secondo semestre si è voluta porre l'attenzione sui contributi erogati dal Comune con le risorse destinate alle categorie più colpite dall'emergenza sanitaria in corso, trattandosi di una tipologia potenzialmente critica per le risorse e il numero di destinatari coinvolti; le verifiche hanno confermato la regolarità di tutte le procedure di verifica delle richieste e di erogazione dei fondi.

In due casi è però emersa la mancata pubblicazione del bando all'albo pretorio on line del Comune.

I Settori interessati hanno evidenziato come la situazione di emergenza abbia condizionato nei tempi la procedura in iniziative che avevano lo scopo di fornire un ristoro economico il più rapidamente e capillarmente possibile e per questo motivo pubblicizzate su vari canali, tra cui il sito istituzionale, sia nella pagina iniziale che nelle pagine di Settore, ed in particolare su quelli più utilizzati dai soggetti destinatari dei contributi. L'efficacia dell'informativa sarebbe attestata dal raggiungimento dello scopo, e l'impatto della mancata pubblicazione all'albo pretorio del bando sarebbe stato minimo.

Effettivamente il bando risulta essere stato adeguatamente pubblicizzato; inoltre tutte le pubblicazioni nella sezione Trasparenza (sezione Criteri e sezione Albo beneficiari) sono regolari. Si è raccomandata per i futuri bandi l'attenzione anche sulla pubblicazione all'albo pretorio, che assicura la pubblicità legale.

Non sono emerse altre criticità rilevanti, si ritiene anche grazie alla costante attenzione che il gruppo di lavoro, la Segreteria Generale e la Direzione Generale hanno posto sul tema dei contributi e patrocini, e che anche nel 2020 ha visto l'emanazione della Direttiva del Segretario Generale PG 0151748 del 10.7.20, contenente indicazioni in particolare sulla verifica delle pezze giustificative, sulle dichiarazioni di assenza conflitto d'interessi dall'istruttore e dal responsabile del procedimento e sul ricorso alla modulistica aggiornata.

Provvedimenti autorizzatori

Il gruppo ha riscontrato che per alcune tipologie di autorizzazioni/concessioni (licenze di pubblico spettacolo e concessioni di occupazione suolo pubblico) non venivano protocollati gli atti dei singoli procedimenti, ma solo i relativi registri, ovvero l'elenco semestrale dei provvedimenti emessi; inoltre, in un caso, la concessione di occupazione suolo pubblico è stata rilasciata prima della formalizzazione di uno dei pareri prescritti dalla procedura.

È stata data disposizione di procedere quanto prima alla protocollazione nel software Sicraweb di tutti gli atti dei procedimenti in capo al Settore in questione, in risposta a molteplici esigenze: organizzative, di trasparenza, di prevenzione della corruzione. Quanto al parere, la giustificazione per cui vi era un'urgenza legata al primo periodo di lockdown e il parere era stato verificato con gli uffici competenti non è parsa soddisfacente: il Settore è stato invitato a rilasciare gli atti concessori solo una volta che i pareri necessari siano stati ufficializzati.

È stato inoltre richiesto di verificare la rilevazione dei tempi medi procedimentali, ricordando che il D.Lgs. 25/5/2016 n. 97 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.

Ordinanze dirigenziali

Il controllo relativo ad alcune ordinanze dirigenziali dirette a gestori di attività commerciali ha messo in luce, pur nella regolarità complessiva dei provvedimenti, aspetti di migliorabilità in ordine ai seguenti aspetti:

- Motivazione: non è parsa adeguatamente motivata una proroga dei termini per adeguare le disposizioni di natura igienica di un pubblico esercizio, anche dal punto di vista dell'esplicitazione dell'interesse pubblico sotteso alla proroga stessa, particolarmente necessario data la discrezionalità del provvedimento.
- Proporzionalità della sanzione: la sospensione di un'attività per mancanza dei requisiti di sorvegliabilità dei locali è parsa eccessiva, tenuto conto del principio del minor sacrificio dell'interesse privato nell'esercizio del potere discrezionale. Peraltro lo stesso Settore aveva poi revocato l'ordinanza a seguito di una nota della Polizia Locale recante una diversa interpretazione della norma.

Per quanto ogni ordinanza vada inquadrata nella varietà di situazioni e contesti da cui trae origine, è stata fatta presente la necessità che su tali provvedimenti, per la loro natura restrittiva della sfera giuridica dei destinatari, si applichi maggiore cautela in relazione agli aspetti sopra menzionati.

Regolare esecuzione dei contratti

L'ambito della regolare esecuzione è stato oggetto di particolare attenzione, in particolare nei controlli del secondo semestre.

Da questo punto di vista si rileva come l'emanazione del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, "Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione", che prevede adempimenti particolareggiati per queste due figure, abbia creato qualche difficoltà applicativa all'interno dell'Ente, soprattutto nelle procedure di affidamento di servizi e forniture.

In questo ambito si è riscontrato, in particolare, che l'attività in capo al Direttore dell'esecuzione (attività di controllo, avvio dell'esecuzione, certificato di ultimazione delle prestazioni) non era sempre verbalizzata, specie negli affidamenti diretti; da qui i numerosi rilievi e le richieste di integrazione documentale, ove possibile, da parte del gruppo di lavoro negli ultimi anni, ma anche le direttive e le attività di formazione in ordine all'esecuzione dei contratti di cui si è dato conto nel rapporto 2019.

Si rileva tuttavia che i controlli del secondo semestre non hanno evidenziato criticità sotto questi aspetti, segno quindi dell'efficacia dell'attività svolta sia dal punto di vista del controllo che della formazione. Il tema è comunque sempre all'attenzione e potrà essere oggetto di ulteriori direttive.

Un aspetto previsto dal D.M. 49 che tuttora non ha avuto piena applicazione è la disposizione che richiede strumenti elettronici specifici per la gestione della contabilità.

Nell'ambito dei servizi e delle forniture, e in particolare per le procedure di affidamento semplificate, gli strumenti di gestione della contabilità risultano ancora eterogenei; va tuttavia considerato che l'adozione di un software dedicato o l'implementazione di quelli esistenti comporta una serie di valutazioni a livello organizzativo ed economico.

Il gruppo di lavoro, dopo aver consultato il Settore Informatica per avere un

quadro dei software a disposizione dell'Ente, ha concluso i controlli 2020 sollecitando una soluzione che identifichi possibilmente un unico software per la gestione della contabilità di lavori, servizi e forniture che soddisfi i requisiti del DM 49/2018. Uno dei software in uso risulta avere i requisiti richiesti ma, consapevoli che sarebbe necessaria un'implementazione dello stesso e che vi sono profili di economicità da considerare, ci si è rimessi alle valutazioni in merito del Settore Informatica e della Direzione Generale.

L'adozione del software in oggetto è stata peraltro inserita come nuova misura nell'ambito dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza, da realizzare entro il 2022 a seguito della fase di analisi prevista per l'anno in corso.

Considerazioni finali

Le considerazioni suesposte consentono di ritenere che l'attività di controllo abbia contribuito positivamente al funzionamento della macchina comunale, divenendo proficua occasione di confronto con i Settori per identificare e superare eventuali criticità o anche solo per uniformare prassi diverse all'interno dell'Ente; al contempo, i rilievi evidenziati dimostrano come i controlli siano sempre necessari e come l'attenzione non debba mai venir meno in particolare su determinati temi.

Si ringraziano tutti i Settori dell'Ente, sempre collaborativi anche in un periodo difficile come quello attuale, con l'invito a proseguire questa collaborazione mettendo a disposizione del gruppo di lavoro tutta la documentazione necessaria ai controlli.

Un ringraziamento particolare va come di consueto alla struttura di supporto per l'attuazione dei controlli successivi di regolarità amministrativa e di prevenzione della corruzione, i cui componenti, quasi tutti Dirigenti o Posizioni organizzative, adempiono a questo incarico in aggiunta alle ordinarie mansioni senza viverlo come mera incombenza ma cercando di assicurare un apporto propositivo.

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

Brescia, 27 aprile 2021

Il Segretario Generale
Responsabile della prevenzione della corruzione
e della trasparenza

Dott.ssa Carmelina Barilla

*Documento firmato digitalmente ai sensi
art. 24 D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82*