

Prot. n. 22367/2021

Genova, 6 maggio 2021

Ai Signori
Sindaco metropolitano
Consiglieri metropolitani
Direttori
Dirigenti
Al Nucleo di Valutazione
Al Collegio dei Revisori dei Conti

Oggetto: Controllo di regolarità amministrativa ex artt. 13 e ss. “Regolamento sul Sistema integrato dei controlli interni”. Resoconto anno 2020.

1. Premessa

Il controllo di regolarità amministrativa è disciplinato dall'art. 147-bis del TUEL e dall'art.13 del Regolamento sui controlli interni dell'ente approvato con deliberazione n. 21 del 17 giugno 2020, e viene effettuato a campione sugli atti gestionali del personale dirigenziale e su tutti gli atti per i quali il Segretario Generale – in qualità di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la Trasparenza - ritiene opportuno, anche ai fini della lotta alla corruzione, effettuare una verifica. La dimensione del campione da sottoporre a controllo successivo è stabilito nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) e nell'anno in esame, conformemente a quanto ivi previsto, è stato effettuato per i primi quattro bimestri sul 5% degli atti assunti dal personale dirigenziale negli ambiti di competenza mentre per il quinto ed il sesto bimestre sul 5% degli atti assunti negli ambiti a più alto rischio corruttivo secondo le indicazioni del PNA 2019, nonché sul 100% degli atti assunti nel 2020 dalla Direzione Territorio e Mobilità e dalla Stazione Unica Appaltante nell'ambito del progetto “Patto per lo sviluppo della Città di Genova”, finanziato con risorse FSC 2014/2020, sottoscritto il 26/11/2016 tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Sindaco della Città di Genova e finalizzato ad interventi sul territorio dell'area metropolitana.

Per il sorteggio degli atti ci si avvale di un generatore di dati messo a disposizione da Regione Emilia Romagna che realizza un algoritmo che genera una sequenza di numeri avente le stesse proprietà statistiche di una sequenza di numeri casuali. Il controllo sugli atti estratti è successivamente effettuato con modalità che consentono, attraverso l'ausilio di un apposito sistema informatico (portale interno di visualizzazione degli atti) di acquisire, automaticamente, i provvedimenti da esaminare - ed, eventualmente, i relativi allegati – in formato digitale.

La valutazione degli atti dirigenziali di carattere generale è stata compiuta utilizzando check list appositamente elaborate (ed approvate con Determinazione Dirigenziale n.1032 del 10 giugno 2020) e secondo le modalità descritte agli artt. 13 e ss. del Regolamento in oggetto.

2. Esiti controllo atti dirigenziali generali

L'attività di verifica condotta nel periodo gennaio/dicembre 2020 ha riguardato complessivamente n. **93** atti dirigenziali generali. Le sottostanti tabelle riepilogative rappresentano la consistenza numerica degli atti con i relativi rilievi.

Direzione	Riferimento temporale: I°bimestre 2020		%
	Tot. atti assunti	Tot. Atti controllati	
Dir. Ambiente	79	4	5%
Dir. Amministrazione	114	6	5%
Dir. Sviluppo Economico e sociale	33	1	5%
Dir. Territorio e mobilità	119	6	5%
Dir. Generale	15	1	5%
TOTALE	360	20 (incluse 2 patrimonio)	
Ulteriori ex PTPCT Servizio Patrimonio (Impresa Più - concessioni)		2	

Descrizione	I°bimestre 2020	
Atti senza rilievi/irregolarità	0	
Atti con rilievi (segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)	20	100%
Atti con presunte irregolarità	0	
Atti con irregolarità	0	

Direzione	Riferimento temporale: II°bimestre 2020		%
	Tot. atti assunti	Tot. Atti controllati	
Dir. Ambiente	68	3	5%

Direzione generale	17	1	5%
Dir. Patrimonio e Sviluppo economico	40	2	5%
Dir. Personale Istruzione Edilizia	45	2	5%
Dir. Territorio e mobilità	92	5	5%
Segreteria Generale	13	1	5%
TOTALE	275	16 (inclusa 1 patrimonio)	/
Ulteriori ex PTPCT Servizio Patrimonio (Impresa Più - concessioni)		1	

Descrizione	II° bimestre 2020	
Atti senza rilievi/irregolarità	0	
Atti con rilievi (segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)	16	100%
Atti con presunte irregolarità	0	
Atti con irregolarità	0	

Direzione	Riferimento temporale: III° bimestre 2020		%
	Tot. atti assunti	Tot. Atti controllati	
Dir. Ambiente	60	3	5%
Dir. Patrimonio e sviluppo economico	33	2	5%
Dir. Personale Istruzione Edilizia	25	1	5%
Dir. Territorio e mobilità	99	5	5%
Segreteria Generale	7	1	5%
Dir. Generale	15	1	5%
TOTALE	239	14 (inclusa 1 patrimonio)	

Ulteriori ex PTPCT Servizio Patrimonio (Impresa Più - concessioni)		1	
--	--	---	--

Descrizione	III°bimestre 2020	
Atti senza rilievi/irregolarità	0	
Atti con rilievi (segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)	14	100%
Atti con presunte irregolarità	0	
Atti con irregolarità	0	

Direzione	Riferimento temporale: IV°bimestre 2020		%
	Tot. atti assunti	Tot. Atti controllati	
Dir. Ambiente	76	4	5%
Dir. Patrimonio e sviluppo economico	27	2	5%
Dir. Personale Istruzione Edilizia	63	3	5%
Dir. Territorio e mobilità	98	5	5%
Segreteria Generale	14	1	5%
Dir. Generale	6	1	5%
TOTALE	284	16	
Ulteriori ex PTPCT Servizio Patrimonio (Impresa Più - concessioni)	No atti		

Descrizione	IV bimestre 2020	
Atti senza rilievi/irregolarità	0	
Atti con rilievi (segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)	16	100%
Atti con presunte irregolarità	0	

Atti con irregolarità	0	
-----------------------	----------	--

Tipologie di atto	Riferimento temporale: V°bimestre 2020		%
	Tot. atti	Tot. Atti controllati	
Accordi	4	1	5%
Autorizzazioni e concessioni	74	4	5%
Concorsi	8	1	5%
Affidamenti	84	5	5%
TOTALE	170	12 (incluso 1 patrimonio)	
Ulteriori ex PTPCT Servizio Patrimonio (Impresa Più - concessioni)		1	

* Totale atti assunti per il bimestre settembre-ottobre 2020: 254

Descrizione	V bimestre 2020	
Atti senza rilievi/irregolarità	1	
Atti con rilievi (segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)	11	92 %
Atti con presunte irregolarità	0	
Atti con irregolarità	0	

Tipologie di atto	Riferimento temporale: VI°bimestre 2020		%
	Tot. atti	Tot. Atti controllati	
Accordi	9	1	5%
Autorizzazioni e concessioni	115	6	5%

Concorsi	13	1	5%
Affidamenti	121	6	5%
Ulteriori ex PTPCT Servizio Patrimonio (Impresa Più - concessioni)	4	1	5%
TOTALE	257	15	

* Totale atti assunti per il bimestre novembre-dicembre 2020: 399

Descrizione	VI bimestre 2020	
Atti senza rilievi/irregolarità	0	
Atti con rilievi (segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)	15	100 %
Atti con presunte irregolarità	0	
Atti con irregolarità	0	

3. Esiti del controllo degli atti assunti nell'ambito del progetto "Patto per Genova"

L'attività di verifica di regolarità amministrativa condotta nel periodo gennaio/dicembre 2020 ha riguardato complessivamente n. **27** atti assunti dalla Direzione Territorio e Mobilità e dalla Stazione Unica Appaltante, nell'ambito del progetto "Patto per Genova". La sottostante tabella rappresenta la complessiva consistenza numerica degli atti con i relativi rilievi.

Descrizione	2020	
Atti senza rilievi/irregolarità	1	4%
Atti con rilievi (segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)	26	96 %
Atti con presunte irregolarità	0	
Atti con irregolarità	0	

Tabella rilievi più frequenti del 2020

Check list	RILIEVI							
	I bimestre	II bimestre	III bimestre	IV bimestre	V bimestre	VI bimestre	Patto per Genova	FRE- QUENTI
GENERICA	10, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 32	21, 24, 32	21, 24, 32	2, 20, 32	21, 24, 29, 32, 35	2, 21, 24, 29, 32	4, 7, 21, 24, 32, 35	20, 21, 24, 32
AUTORIZZA- ZIONI	2, 6, 7, 8, 10, 14, 22, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 35, 37	2, 7, 10, 25, 28, 31, 35, 36	2, 7, 14, 16, 22, 25, 28, 31, 35	7, 10, 20, 22, 31	10, 11, 22, 25, 36, 38	7, 22, 25, 35, 36	6, 7, 22, 25, 35, 36, 37	2, 7, 10, 14, 22, 25, 28, 31, 35, 36
DETERMINE A CONTRARRE	1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 15, 25, 28, 29, 34, 35, 36, 37, 39, 44	2, 5, 28, 29, 34, 35, 43, 44	7, 12, 23, 26, 28, 29, 35, 44	4, 5, 12, 22, 23, 27, 29, 34, 35, 44	44	4, 5, 8, 9, 28, 29, 35, 43, 44	5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 18, 20, 28, 31, 34, 35, 40, 43, 44	5, 7, 8, 12, 23, 28, 29, 34, 35, 43, 44

Per semplificare la lettura della tabella, si riporta in calce la **legenda** delle voci delle check list oggetto dei rilievi più frequenti.

4. Metodologia

Bimestralmente, all'esito dei controlli, sono state trasmesse ai Dirigenti le rispettive schede relative agli atti controllati.

Considerato che la natura del controllo di regolarità amministrativa è di tipo collaborativo e si concretizza nell'evidenziare i rilievi, nel formulare pareri e/o raccomandazioni fino a sollevare questioni di illegittimità, mentre la determinazione finale in ordine alla efficacia dell'atto, resta di competenza del dirigente responsabile, ciascun Direttore e/o Dirigente destinatario degli eventuali rilievi formulati sugli atti di competenza, siano essi di carattere sostanziale o formale, è stato avvertito della facoltà di chiedere eventuali approfondimenti, chiarimenti e proporre osservazioni all'Ufficio Controlli interni. In mancanza degli stessi e/o una volta rivalutati i medesimi in base alle osservazioni pervenute, si procedeva, se necessario, a redigere una direttiva generale che mettesse in evidenza, a beneficio di tutte le Direzioni, i rilievi più frequentemente riscontrati.

5. Direttive generali

In merito ai rilievi più frequenti, nel corso del 2020 il Segretario Generale ha posto l'attenzione, mediante direttive generali, sui seguenti temi:

a) Proroghe contrattuali

Con la direttiva n. PROT. 15309 avente ad oggetto “Contratti pubblici e scelta del contraente - Indirizzi in materia di “Proroga tecnica” e rotazione degli inviti” del 6 aprile 2020, al fine di acquisire elementi conoscitivi e verificare la regolarità dell’azione dell’Ente in particolare sotto il profilo del ricorso all’istituto della proroga, è stato chiesto ai dirigenti di competenza di segnalare al Segretario Generale quali appalti di Lavori, Servizi e Forniture fossero in regime di proroga, indicando per ciascuno il riferimento del contratto iniziale delle proroghe in atto, nonché gli estremi di eventuali precedenti proroghe rispetto al contratto in essere e di indicare, per i contratti eventualmente in prossima scadenza, quali provvedimenti si intendono adottare qualora occorra assicurare, anche prossimamente, i servizi cui si riferiscono.

Si è rappresentato inoltre che lo strumento principe per evitare le proroghe contrattuali è l’adeguatezza della programmazione dei fabbisogni di beni, servizi e lavori. Le criticità riscontrate hanno indotto a ritenere la fase della programmazione negli acquisti come fondamentale ai fini di una compiuta valutazione delle strategie di approvvigionamento da parte delle stazioni appaltanti. A riguardo, si è ritenuto che l’adozione di un cronoprogramma per il monitoraggio delle scadenze e degli adempimenti in materia di acquisti produrrebbe una programmazione armonica e vantaggi sia di tipo organizzativo che economico per l’Ente. In ogni caso, il Segretario Generale ha raccomandato la redazione degli strumenti di programmazione oggi previsti dalla legge, in modo coerente, significando che occorra una valutazione del fabbisogno pluriennale, a cui corrisponda una previsione di spesa pluriennale, rispetto a cui l’affidamento non può che essere pluriennale. L’attenzione deve infatti essere posta non solo nella costruzione del programma triennale dei lavori pubblici che copre opere di importo superiore a 100.000 euro, ma anche al piano biennale dei servizi e forniture di importo superiore a 40.000 e, soprattutto, alle previsioni di bilancio, che riguardano tutti i lavori, forniture e servizi anche di importo inferiore, raccomandando altresì una maggiore aggregazione interna e la costruzione di capitolati pluriennali per servizi o forniture continuativi

b) Rotazione.

Con la direttiva n. PROT. 15309 avente ad oggetto “Contratti pubblici e scelta del contraente - Indirizzi in materia di “Proroga tecnica” e rotazione degli inviti” del 6 aprile 2020, richiamata anche dalla direttiva PROT. 55719/20 del 31 dicembre 2020, è stato segnalato agli uffici di inserire negli atti amministrativi relativi alle procedure di scelta del contraente, un punto motivazionale apposito relativo al rispetto della rotazione, e di dare conto, nell’istruttoria, delle modalità applicative attuate.

c) Rispetto dei tempi procedurali e in particolare sulla data di avvio del procedimento amministrativo.

Come segnalato con direttiva PROT. 55719/20 del 31 dicembre 2020, per i procedimenti ad istanza di parte, il termine inizia a decorrere dalla data di assunzione della domanda al protocollo generale (nel caso di trasmissione tramite posta elettronica certificata o altro canale telematico riconosciuto, il termine decorre dalla data attestata dal sistema), e ciò in virtù del principio del legittimo affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, del principio di uniformità su tutto il territorio nazionale delle norme sul procedimento amministrativo, peraltro confermato costantemente dalla giurisprudenza maggioritaria, nonché per il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo ai sensi dell’art. 1, secondo comma, della legge 241/1990.

d) Conflitto di interessi.

Con direttiva PROT. 37866/20 del 16 settembre 2020, il Segretario Generale ha evidenziato come, in tema di conflitto di interessi, stante la rilevanza del dovere di astensione, il punto non sia tanto quello di inserire una “clausola di stile” negli atti amministrativi, ma di poter ragionevolmente confidare, che le persone che a vario titolo intervengono in una attività, decisione, procedimento, endoprocedimento, procedura di aggiudicazione, non siano in conflitto d’interessi e, qualora in conflitto, che si astengano e segnalino la situazione. Nonchè a monte, in sede di assegnazione del dipendente all’ufficio, quindi o in fase di assunzioni o in fase di trasferimento d’ufficio, occorre acquisire la dichiarazione circa l’assenza di rapporti finanziari in situazioni di conflitto d’interessi, prevista dall’art. 6 DPR n. 62/2013 e quella prevista dall’art. 5 sull’appartenenza ad associazioni il cui ambito di interessi possa interferire con l’ufficio. Il Segretario con tale direttiva ha chiarito come non fosse opportuno inserirle tale “clausola” anche dopo aver adottato le misure suggerite. Infatti, le misure dirette ad individuare, gestire e prevenire i conflitti d’interessi, attengono all’ambito dei comportamenti e non ai requisiti di legittimità degli atti. O quanto meno, ai sensi dell’articolo 6 bis della legge n. 241/90 l’omessa astensione in caso di conflitto può riverberarsi come illegittimità dell’atto, ma in senso sostanziale, e non come mera presenza o meno della clausola di avvenuta verifica.

6. In conclusione: il PTPCT 2021-2023 e il nuovo sistema dei controlli di regolarità amministrativa

Con riguardo al sistema dell’anticorruzione di cui al Piano vigente, si conferma che esso costituisce un referente fondamentale della regolarità dell’azione amministrativa; secondo il Piano 2021-2023 l’Ente effettua controlli di regolarità amministrativa ma, al fine di consentire un costante miglioramento di tali controlli, rinvia a separato atto adottato dal Segretario Generale - direttiva PROT. N. 7347 del 12 febbraio 2021, secondo il quale, al fine di superare la precedente impostazione formalistica e orientare ad un approccio sostanziale sulla complessiva legalità dell’atto, nonché al fine di superare criticità riscontrate nell’ambito dei controlli, oggetto di indagini del controllo per l’anno 2021 saranno orientati, attraverso un controllo sui fascicoli:

- all’integrità documentale
- al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti ad istanza di parte
- all’attribuzione a più soggetti, nelle varie unità organizzative, del ruolo di responsabile di procedimento, evitando concentrazioni verso il vertice
- alla corretta impostazione degli strumenti giuridici di affidamento in uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile e disponibile della Città Metropolitana
- al rispetto delle norme della legge 689/81 e delle altre applicabili, sui provvedimenti sanzionatori che si concludono con ordinanza-ingiunzione
- al rispetto delle procedure contabili previste per il procedimento di spesa e per quello di entrata
- alle fattispecie riconducibili a debiti fuori bilancio

La presente relazione viene trasmessa - ai sensi dell’art. 15, comma 5, del vigente Regolamento dei Controlli interni - ai Direttori/Dirigenti, ai Revisori dei Conti, al Nucleo di Valutazione e agli organi di governo.

Si resta a disposizione per fornire ogni, eventuale, chiarimento e/o elementi integrativi di giudizio nel merito a quanto sopra esposto.

Con i migliori saluti

Il Segretario Generale
(Dott.ssa Concetta Orlando)
firma apposta digitalmente

Per semplificare la lettura della **tabella rilievi più frequenti del 2020**, si riporta di seguito la **legenda** delle voci delle check list oggetto dei rilievi più frequenti:

CHECK LIST GENERICA

20. Riferimento, in attuazione del Piano anticorruzione della Città Metropolitana di Genova, all'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (Legge 190/2012, art. 1, comma 42)

21. Verifica dichiarazione da parte del responsabile circa l'accertamento, a seguito di rilascio di apposite dichiarazioni rese preventivamente alla partecipazione al procedimento, che tutti i soggetti coinvolti nel procedimento ed, in particolare, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale non si trovano in situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, che comportino l'astensione (L. 241/1990, Art. 6-bis)

24. Indicazione degli obblighi di pubblicazione e comunicazione specifici relativi all'atto che viene adottato

32. Disposizioni circa pubblicazioni e comunicazioni, in coerenza con le indicazioni del punto 24

CHECK LIST AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI

2. Indicazione accertamento di entrata / impegno di spesa

7. Indicazione del termine normativo di conclusione finale del procedimento e indicazione del termine effettivo di conclusione del procedimento (art. 2, comma 9 quinquies, L. 241/90)

10. Verifica della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 2, comma 1, secondo periodo, L. 241/1990 (manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda) per poter concludere il procedimento in forma semplificata. Detta verifica, da parte del responsabile del procedimento, si rende particolarmente necessaria prima di eventuali sospensioni e/o interruzioni

14. Esplicitazione del rispetto della normativa sulla privacy, con particolare riferimento ai principi di necessità (art. 3, comma 1, Codice Privacy) di pertinenza e non eccedenza (art. 11, comma 1, lettera d), del predetto Codice), che va effettuata con massimo rigore allorché il trattamento non dipenda da un obbligo di legge

22. Dichiarazione di non trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, che comporti l'astensione, resa preventivamente alla partecipazione al procedimento, da parte del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale (L. 241/1990, Art. 6-bis)

25. Indicazione degli obblighi di pubblicazione e comunicazione specifici relativi all'atto che viene adottato

28. Indicazione che il provvedimento diventerà efficace con l'apposizione del visto attestante la copertura finanziaria (laddove il provvedimento abbia risvolti finanziari o patrimoniali)

31. Specificazione che l'autorizzazione è rilasciata "con salvezza dei diritti dei terzi"

35. Disposizioni circa pubblicazioni e comunicazioni, in coerenza con le indicazioni del punto 24

36. Pubblicazioni in attuazione del Piano anticorruzione della Città Metropolitana di Genova (pag. 27 e 28 del PTPCT)

CHECK LIST DETERMINAZIONI A CONTRARRE

5. Indicazione CIG - CUP

7. Indicazione se intervento è compreso nel Programma triennale dei lavori e relativi aggiornamenti annuali o nel Programma biennale di fornitura e servizi e relativi aggiornamenti annuali

8. Indicazione CIG-CUP

23. Criterio di aggiudicazione: prezzo più basso/offerta economicamente più vantaggiosa

28. Verifica dichiarazione da parte del responsabile circa l'accertamento, a seguito di rilascio di apposite dichiarazioni rese preventivamente alla partecipazione al procedimento, che tutti i soggetti coinvolti nel procedimento ed, in particolare, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale non si trovano in situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, che comportino l'astensione (L. 241/1990, Art. 6-bis)

29. Nell'ipotesi di cui al punto 13, (13. Per contratti sotto soglia, di cui alle lettere a) e b) dell'art 36, comma 2, per i quali si procede con determinazione a contrarre semplificata ai sensi dell' art. 32, comma 2, secondo periodo acquisizione del numero minimo di preventivi, come previsto dall'art. 36, comma 2, lettere a) e b) e comunque in numero proporzionato all'importo ed alla rilevanza del contratto (Linee Guida Anac 4/2016 e smi) dichiarazione di non trovarsi in una situazione di conflitto di interessi da parte del personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi, intervenuto nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, che possa influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, o che abbia, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che puo' essere percepito come una minaccia alla sua imparzialita' e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione (D.Lgs. 50/2016, art. 42)
34. Puntualizzazione che gli effetti della aggiudicazione sono subordinati alla verifica positiva della sussistenza dei requisiti generali in capo all'aggiudicatario le cui risultanze saranno documentate da uno specifico provvedimento dirigenziale, in caso di determina a contrarre semplificata ex art. 32, comma 2, secondo periodo
35. Indicazione degli obblighi di pubblicazione e comunicazione specifici relativi all'atto che viene adottato
43. Rinvio ad altri Uffici per adempimenti competenza
44. Disposizioni circa pubblicazioni e comunicazioni, in coerenza con le indicazioni del punto 35