

Controllo successivo di regolarità amministrativa

(articolo 147-bis comma 2 del TUEL)

Esercizio 2020

(2° semestre 2020)

Il Segretario comunale

richiamati:

il comma 1 dell'art. 147 del d.lgs. 18 agosto 2000 numero 267 (TUEL) e smi per il quale:

“gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”;

i commi 2 e 3 dell'articolo 147-bis del TUEL che prevedono quanto segue:

“2. il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale”;

il Regolamento dei controlli interni approvato dall'organo consiliare in data 11 marzo 2013 (verbale n. 2).

Tutto ciò richiamato e premesso,

lunedì 14 dicembre 2020 alle 17.30,

il sottoscritto segretario comunale avvia il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, secondo la disciplina dell'art. 147-bis del TUEL.

Controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile

Premessa

Come già precisato nel precedente Verbale (27/7/2020 prot. 6967), il sottoscritto è titolare dell'ufficio in convenzione tra i comuni di Roncadelle e Ome dal 1° gennaio 2019. La collaborazione con il comune di Ome è iniziata il 1° dicembre 2018, con un incarico provvisorio a “scavalco”.

Riguardo alla stesura degli atti amministrativi (competenza che, ovviamente, esula dalla responsabilità dell'organo politico, trattandosi di compito meramente “tecnico giuridico”), il sottoscritto ha registrato quanto di seguito esposto.

1- Al 1° dicembre 2018, tutti i provvedimenti amministrativi del comune di Ome erano ancora prodotti in formato cartaceo nonostante, dal settembre 2016, fosse obbligatorio il formato “digitale”.

Il formato “digitale”, non è un'opzione, è stato imposto dal d.lgs. 179/2016 che ha rinnovato, tra gli altri, l'art. 40 del d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale). La norma recita: “Le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e

pubblici registri, con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le Linee guida”.

Effettuata l'implementazione del relativo sistema informatico, dal 21 gennaio 2019 l'amministrazione di Ome ha iniziato a produrre tutti gli atti amministrativi in formato digitale, conformandosi all'ordinamento.

2- Al 1° dicembre 2018 il comune di Ome non provvedeva alla pubblicazione all'albo online delle determinazioni dei funzionari.

Le determinazioni sono gli atti amministrativi attraverso cui gli organi monocratici, quindi le “posizioni organizzative” negli enti privi di dirigenti (a norma del comma 2 dell'art. 109 TUEL), “esprimono la volontà dell'ente”.

Il Consiglio di Stato, già nel 2006, aveva sentenziato che le determinazioni fossero da pubblicare obbligatoriamente all'albo al pari delle deliberazioni (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 15 marzo 2006 n. 1370). A parere dei Giudici amministrativi, il secondo comma dell'art. 124 del TUEL, che impone la pubblicazione all'albo delle “deliberazioni” deve essere interpretato in modo estensivo. Si deve considerare il termine “deliberazioni” quale sinonimo di “decisioni” assunte dall'amministrazione. Da qui, l'obbligo di pubblicare le determinazioni dei funzionari che, come ben noto, assumono tutte le decisioni operative degli enti locali.

Pertanto, l'ente locale che non renda note le “determinazioni”, non solo viola l'art. 124 del TUEL, ma neppure assicura la trasparenza sostanziale dell'attività amministrativa, voluta dal legislatore del d.lgs. 33/2013 e del successivo d.lgs. 97/2016 (il cosiddetto “FOIA”).

Dal febbraio 2019, il comune di Ome pubblica regolarmente anche le determinazioni all'albo online.

3- Al 1° dicembre 2018 il contenuto di molti dei provvedimenti amministrativi prodotti dal comune (compresi contratti e convenzioni), pur dilungandosi minuziosamente nel descrivere anche aspetti marginali del procedimento, risultavano di fatto incomprensibili anche per gli addetti ai lavori.

La comprensibilità dei provvedimenti è una condizione prevista dall'art. 6 del d.lgs. 33/2013 (principi della “semplicità di consultazione” e della “comprensibilità”).

Dal 2019, si è cercato di semplificare la stesura degli atti e dei provvedimenti assicurandone gli elementi essenziali ed i requisiti di legittimità e migliorandone la comprensibilità. Ciò nonostante, i margini di miglioramento sono ancora significativi.

4- Infine, si segnala che nel triennio antecedente il 2019 (quindi, negli anni 2016-2018) il tempo medio che trascorreva tra la data della riunione dell'esecutivo e la pubblicazione online delle deliberazioni si attestava a 5,72 giorni.

Dal 1° gennaio 2019, tale indice è sceso a 3,16 giorni. Ad oggi, per il solo 2020 si attesta a 2,94 giorni.

Il medesimo indice, misurato per le deliberazioni del consiglio comunale, segna: per gli anni 2016-2019 10,92 giorni; dal 1° gennaio 2019 5,85 giorni; dal 1° gennaio 2020 2,21 giorni.

Come già precisato le determinazioni non venivano pubblicate prima del 2019, pertanto il suddetto indice non può essere misurato.

I numeri di cui sopra certificano plasticamente come l'Ufficio segreteria (da non confondere con il “segretario comunale”) abbia innalzato considerevolmente il proprio indice di produttività, nonostante nell'arco di 24 mesi si siano avvicendate tre persone.

Provvedimenti amministrativi

Il sottoscritto segretario ha selezionato i provvedimenti da sottoporre a verifica applicando il metodo del “campionamento casuale semplice senza ripetizioni”.

Usando tale metodo, cercando di proporzionare il campione in ragione del numero degli atti formulati da ciascuna Area dal primo gennaio all'avvio della verifica, il sottoscritto ha estratto casualmente le determinazioni seguenti:

Area dei servizi finanziari: nn. 202 7/7/2020, 230 29/7/2020, 226 17/7/2020, 219 15/7/2020, 235 7/8/2020, 241 20/8/2020, 251 8/9/2020, 263 15/9/2020, 266 18/9/2020, 268 25/9/2020;

Area dei servizi tecnici: nn. 205 8/7/2020, 217 14/7/2020, 231 29/7/2020, 246 1/9/2020, 258 11/9/2020, 260 11/9/2020, 276 7/10/2020, 292 26/10/2020, 321 20/11/2020, 329 26/11/2020.

Particolare attenzione è stata riservata alle materie, ritenute sensibili, degli appalti e dei contributi a terzi.

L'art. 9 del Regolamento dei controlli interni stabilisce che siano oggetto di controllo "le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi".

Riguardo ai "contratti" si specifica che il sottoscritto ha introdotto propri modelli, completamente rinnovati rispetto ai precedenti e perfettamente conformi alla normativa attuale, di contratto d'appalto e di concessione cimiteriale. Per i contratti d'appalto il segretario interviene quale ufficiale rogante, mentre per le concessioni cimiteriali il sottoscritto interviene quale rappresentante dell'ente. Per tale motivo, detti contratti non sono oggetto di verifica a campione.

Esiti del controllo

La verifica degli atti sopra elencati ha dato luogo ai seguenti risultati:

gli atti verificati sono sostanzialmente regolari, legittimi, conformi alla normativa vigente. Il sottoscritto, come in altre occasioni, ha potuto riscontrare irregolarità, seppur marginali, nella narrativa degli atti e, in particolare, nella motivazione.

Chi scrive non ha riscontrato alcun vizio riconducibile agli artt. 21-septies e 21-octies della legge 241/1990 e smi, su nullità e annullabilità del provvedimento amministrativo.

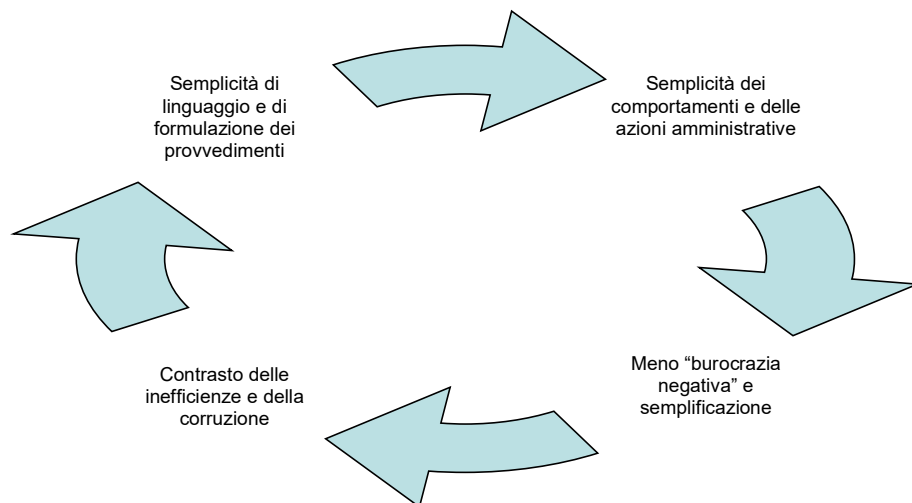
Si ribadisce che la motivazione, elemento essenziale di ogni determinazione, talvolta non è di semplice comprensione, nemmeno per gli addetti ai lavori. Per addivenire alla trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa (obiettivo strategico fissato nel PTPCT 2020-2021 e che sarà confermato nel prossimo piano anticorruzione) è doveroso produrre atti amministrativi semplici e possibilmente "leggibili da chiunque", fermi i requisiti minimi di legittimità ed i contenuti tecnici essenziali.

La comprensibilità dei provvedimenti è una condizione prevista dall'art. 6 del decreto legislativo 33/2013 (principi della "semplicità di consultazione" e della "comprensibilità"). Per questo motivo il **Paragrafo 4.4 del PTPCT 2020-2021** (deliberazione giunta n. 2 del 14/1/2020) prevede quanto segue:

<< E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di "semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi" >>. La misura verrà confermata nel prossimo piano anticorruzione.

Per completezza, **si allega il testo della "Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi" dello 8/5/2002 e della direttiva pubblicata il 24/10/2005 entrambe del Dipartimento della Funzione pubblica e tuttora vigenti.**

"Il circolo virtuoso della semplificazione"



Inoltre, il sottoscritto precisa quanto segue:

1- come già indicato nel precedente Verbale n. 1/2020 (depositato il 1° luglio 2020), è opportuno, anzi è necessario, che tutte le determinazioni riportino prima del dispositivo l'attestazione di cui all'art. 9 del DL 78/2009 (convertito con modificazioni dalla legge 102/2009), ovvero dell'art. 183 comma 8 del TUEL:

"al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario ha accertato che il programma dei pagamenti è compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica" (o un'altra formula simile condivisa con il Responsabile dell'Area dei servizi finanziari).

2- come noto dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento UE 2016/679 (recepito con d.lgs. 101/2018). Tale regolamento definisce "**dato personale**" qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (art. 4) e ne subordina il trattamento ai seguenti principi:

«**minimizzazione dei dati**»: i dati personali devono essere adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati (art. 5 lett. c);

«**integrità e riservatezza**»: i dati personali sono trattati in maniera da garantirne un'adeguata sicurezza, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali (art. 5 lett. f).

Il PTPCT 2020-2021, **Paragrafo 4.7**, prevede la Misura seguente:

<< INDIVIDUAZIONE: seppur ciò non sia previsto da alcuna norma di legge, il comune intende assicurare a chiunque, tramite il proprio sito web, l'accesso a tutte le deliberazioni della giunta e del consiglio (e dei relativi allegati) che rimarranno disponibili oltre i termini di pubblicazione all'Albo Online (di 15 giorni);

inoltre, seppur non previsto espressamente da una norma di legge, il comune assicura la conoscibilità di tutte le determinazioni (e degli allegati) dei funzionari e dei dirigenti che sono pubblicate all'Albo Online per 15 giorni;

Formattato: Tipo di carattere: (Predefinito) Arial, 11 pt

Formattato: Tipo di carattere: (Predefinito) Arial, 11 pt

Formattato: Tipo di carattere: (Predefinito) Arial, 11 pt

infine, successivamente alla pubblicazione all'Albo Online tali determinazioni rimarranno disponibili a chiunque nelle pagine web del sito istituzionale.

Formattato: Tipo di carattere: (Predefinito) Arial, 11 pt

L'esame delle determinazioni, accessibili nel rispetto del Regolamento UE 2016/679, consente a chiunque di verificare realmente l'attività dell'ente in ogni suo aspetto operativo procedimentale.

Tutte le deliberazioni e le determinazioni saranno accessibili, sul sito www.comune.ome.bs.it.

PROGRAMMAZIONE: la Misura sarà resa pienamente operativa entro il 31/12/2020. >>

Formattato: Tipo di carattere: (Predefinito) Arial, 11 pt

Tale Misura di "trasparenza sostanziale", attuata con ampio anticipo già nel corso del primo semestre, verrà confermata nel Piano anticorruzione 2021-2023.

Ne consegue che i Responsabili d'Area devono riportare il minor numero possibile di dati personali negli atti amministrativi che, oltre al periodo di pubblicazione imposto dal TUEL all'albo online, rimangono a disposizione di chiunque nella sezione "storico atti" del sito web. **E' doveroso "minimizzare" l'uso dei dati.**

A norma dell'art. 11, comma 4, del "regolamento dei controlli interni", copia del presente verrà trasmessa al sindaco (quale presidente del consiglio), ai capi dei gruppi consiliari, ai responsabili d'area, all'organo di revisione, al nucleo di valutazione.

Verbale depositato lunedì 21 dicembre 2020.

Il Segretario comunale

(con firma digitale)

Dottor Omar Gozzoli