

Prot. n. 46152

Genova, 22 settembre 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 primo semestre 2021.

Lo strumento per attuare il controllo successivo di regolarità amministrativa di cui al decreto 174/2012 e al Regolamento sul Sistema Integrato dei Controlli interni dell’Ente, è attualmente costituito dalle Check List approvate con atto n. 1032 del 10/06/2020.

Com’è noto, con tale atto sono state approntate differenti tipologie di schede di controllo: una destinata alle determinazioni a contrarre, una agli affidamenti, una alle autorizzazioni e concessioni, una al conferimento di incarichi ed una ai provvedimenti di proroga. Le schede sono articolate in tre sezioni. Nella prima sezione sono presenti gli indicatori relativi alla corretta descrizione dell’Oggetto dell’atto.

Nella seconda sezione sono presenti gli indicatori relativi alla legittimità e qualità dell’atto ed alla sua idoneità al raggiungimento dello scopo.

Nella terza sezione sono presenti gli indicatori relativi alla completezza, chiarezza e coerenza della parte dispositiva. La valutazione in merito al rispetto degli indicatori, in tutte le sezioni ha tre parametri, ovvero: “sì” - “no” - “non necessita (NN)”.

Il “sì” si configura come soddisfacimento dell’indicatore; il “non necessita ” attesta che l’indicatore non si applica alla fattispecie esaminata; il “no” si configura come mancato soddisfacimento dell’indicatore.

Vi è inoltre un campo “Note” destinato a contenere eventuale dettaglio sui rilievi riscontrati.

La valutazione della coerenza del procedimento e relativi atti amministrativi agli indicatori predeterminati nella scheda di analisi, viene eseguita dall’Unità Organizzativa preposta al controllo, ovvero dall’Ufficio Performance e Controlli e dall’Ufficio Legale.

Il riscontro, positivo o meno, degli indicatori della scheda genera un risultato da sottoporre alla validazione del Segretario Generale.

Tutte le schede relative agli atti controllati, debitamente compilate, sono conservate presso la Segreteria Generale – Ufficio Performance e Controlli su supporto digitale e sono altresì trasmesse a ciascun Direttore e/o Dirigente destinatario degli eventuali rilievi formulati su atti di competenza, unitamente ad eventuali prescrizioni, richieste chiarimenti e/o richiami nell’ipotesi di riscontro di presunte irregolarità sostanziali.

Sui rilievi mossi - di carattere sostanziale e/o formale o evidenziati al solo fine di migliorarne la qualità, nell'ottica di renderli uniformi nello stile e corretti/completi sotto il profilo formale e sostanziale - le direzioni interessate possono chiedere un eventuale approfondimento, attraverso idonea interlocuzione con l'Ufficio Performance e Controlli, l'Ufficio Legale e la sottoscritta.

Si rammenta in ogni caso 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.

Per il sorteggio degli atti ci si continua ad avvalere 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.

Con Direttiva del Segretario Generale Prot. n. 7347 del 12.02.21, "Atto di indirizzo per i controlli interni 2021 - direttive", al fine di superare la precedente impostazione formalistica e per orientare gli uffici, incaricati del controllo successivo, ad un approccio sostanziale sulla complessiva legalità dell'atto, si è disposta la revisione delle check list e stabiliti gli indirizzi per il controllo dell'anno 2021 come di seguito specificato.

Nel corso dell'anno 2021 saranno sottoposti a controllo, fascicoli di tutti i Servizi (Servizio Patrimonio - Servizio Programmazione e coordinamento viabilità - Servizio Personale e relazioni sindacali - Servizio Istruzione e sviluppo sociale - Servizi Finanziari - Servizio Stazione Unica Appaltante - Servizio Tutela Ambientale - Servizio Gestione risorse in rete - Servizio Amministrazione territorio e trasporti - Servizio Edilizia - Servizio Sviluppo economico e sistemi informativi), in modo che ne vengano verificati quattro a bimestre e con la specificazione che il fascicolo dei Servizi appartenenti alla Direzione Ambiente dovrà riguardare un procedimento ad istanza di parte e il fascicolo appartenente al Servizio Patrimonio un contratto.

Per ciascun bimestre verrà poi controllato:

- un fascicolo avente ad oggetto una revoca, ingiunzione o ordinanza-ingiunzione;
- un atto di liquidazione con relativo impegno di spesa.

Nella scelta dell'ordine da seguire nell'individuazione dei Servizi i cui fascicoli saranno oggetto di controllo di regolarità amministrativa, si è scelto di procedere partendo dalle aree ritenute più a rischio secondo quanto emerso dalla mappatura dei processi e dalla conseguente valutazione dei rischi operata, in collaborazione con i Dirigenti e le posizioni organizzative, in occasione del rinnovo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2021-2023, approvato con determinazione del Sindaco Metropolitan n. 16/2021.

Pertanto, per i controlli relativi ai primi tre bimestri del 2021 sono stati oggetto di controlli:

Primo bimestre	Secondo bimestre	Terzo bimestre
<i>un fascicolo avente ad oggetto una revoca, ingiunzione o ordinanza-ingiunzione</i>	<i>un fascicolo avente ad oggetto una revoca, ingiunzione o ordinanza-ingiunzione</i>	<i>un fascicolo avente ad oggetto una revoca, ingiunzione o ordinanza-ingiunzione</i>
<i>un atto di liquidazione con relativo impegno di spesa</i>	<i>un atto di liquidazione con relativo impegno di spesa</i>	<i>un atto di liquidazione con relativo impegno di spesa</i>
<i>un procedimento ad istanza di parte Direzione Ambiente</i>	<i>un procedimento ad istanza di parte Direzione Ambiente</i>	<i>un procedimento ad istanza di parte Direzione Ambiente</i>
<i>un fascicolo appartenente al</i>	<i>un fascicolo appartenente al</i>	<i>un fascicolo appartenente al</i>

<i>Servizio Patrimonio relativo a un contratto</i>	<i>Servizio Patrimonio relativo a un contratto</i>	<i>Servizio Patrimonio relativo a un contratto</i>
un atto del Servizio Edilizia e relativo fascicolo	un atto del Servizio Personale e relazioni sindacali e relativo fascicolo	un atto del Servizio Sviluppo economico e Servizi Informativi e relativo fascicolo
un atto del Servizio e relativo fascicolo Amministrazione, territorio e trasporti	un atto del Servizio Servizi Finanziari e relativo fascicolo	un atto della Stazione Unica Appaltante e relativo fascicolo

Esiti controlli di fascicoli avente ad oggetto una revoca, ingiunzione o ordinanza ingiunzione

L'attività di controllo è stata eseguita in tutti i casi sulla scorta della documentazione cartacea fornita dall'Ufficio Sanzioni Amministrative, avendo quest'ultimo precisato di non disporre di fascicoli in formato digitale.

Rispetto a tali verifiche sono emerse le seguenti criticità.

La prima criticità è relativa all'applicazione della Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 176 del 19.3.1990, quando il trasgressore non presenta uno scritto difensivo contro il verbale di accertamento, l'Ufficio deputato ad emettere l'ordinanza ingiunzione conferma l'importo indicato nel verbale di accertamento per il pagamento in misura ridotta ed aggiunge un 25% (incremento, quest'ultimo, applicabile, come si è detto, solamente a coloro che non hanno contestato in via amministrativa il verbale di accertamento).

Detto criterio presta il fianco a seri dubbi di legittimità in quanto eccessivamente punitivo per coloro che non presentano un ricorso amministrativo ex art. 18 L.689/1981 avverso il verbale e, di contro, particolarmente premiale per coloro che presentano uno scritto difensivo palesemente infondato (che, per il solo fatto di aver contestato il verbale, riescono a non veder applicata nei loro confronti la maggiorazione del 25%).

In ogni caso, poiché la deliberazione consiliare, recante il criterio che precede, risale al 1990, e, quindi, a più di trent'anni fa, si ritiene necessaria la cessazione degli effetti della suddetta delibera, in quanto la disciplina recata dalla legge n. 689/81 è esaustiva e consente la necessaria discrezionalità.

La seconda criticità riguarda la corretta applicazione delle procedure di notificazione dei verbali di accertamento di violazioni amministrative.

Per entrambe le criticità si sta procedendo con interventi risolutivi: per la prima, con Delibera del Consiglio Metropolitanum num. 30/2021 del 15/09/2021 è stato abrogato il Regolamento approvato con deliberazione n. 176/90, su citato, e per la seconda è in via di definizione una linea guida per agevolare la corretta applicazione della procedura. Quindi, a fronte di evidenti problematiche procedurali emerse in sede di controllo di regolarità amministrativa sono state celermente condivise e attuate soluzioni idonee con gli Uffici coinvolti.

Esiti controlli di atti di liquidazione con relativo impegno di spesa

Per tutti i controlli effettuati relativi alle liquidazioni si rileva che in tutti i casi non è stato riscontrato alcun fascicolo informatico relativo agli atti estratti.

L'attività di controllo è stata, quindi, sempre eseguita richiedendo al Servizio competente tutti gli atti collegati all'atto estratto, in modo da poter verificare la correttezza dell'atto di liquidazione.

L'attività di controllo relativa agli atti di liquidazione estratti è stata estesa anche agli ulteriori atti correlati ed ha evidenziato in tutti i casi la loro correttezza procedimentale: riportando il numero dell'impegno di spesa, la Determina di assunzione del predetto e ciò ha consentito, quindi, di verificare il regolare utilizzo delle risorse oggetto di liquidazione.

Esiti controlli procedimento ad istanza di parte Direzione Ambiente

Nei fascicoli esaminati oltre ad essere inseriti gli atti concernenti tutti i procedimenti, sono inseriti anche gli atti presupposti alla determinazione dirigenziale oggetto di controllo; si è così potuto rilevare la coerenza del flusso procedimentale rispetto agli atti presupposti, i quali si sono sviluppati secondo un iter logico-formale corretto.

Tuttavia, nel caso del fascicolo oggetto di verifica nel primo bimestre non sono stati rinvenuti i verbali di sopralluogo svolti dagli Uffici tecnici competenti.

Per il fascicolo controllato nel secondo semestre sono emerse le seguenti indicazioni a scopo migliorativo per i successivi atti analoghi a quello oggetto del controllo:

- procedere alla protocollazione delle relazioni istruttorie del Responsabile del procedimento;
- eliminare i richiami superflui: es. nota del Segretario della C.M. prot. 64304 del 28.07.2015 “Nuova struttura dell’Ente ed iter procedurale ed istruttorio degli atti amministrativi”;
- richiamo specifico dell’art. 6 del D.P.R. 59/2013 stante la qualificazione (implicita) – operata dalla Direzione - dell’istanza di voltura in richiesta modifica non sostanziale;
- inserire il richiamo espresso alla data di scadenza dell’autorizzazione volturata;
- inserire nel corpo dell’atto una frase del seguente tenore (o comunque analoga) “esaminata la documentazione allegata all’istanza e preso atto che nell’istanza viene dichiarato che non sono intervenuti cambiamenti rispetto ai presupposti dell’autorizzazione già concessa e che nulla è mutato relativamente all’impianto, alle tipologie di acque scaricate, ai rispettivi quantitativi, nonché alle operazioni effettuate presso l’impianto”.

Per il terzo fascicolo si è rilevato il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento e che il procedimento ha avuto una durata effettiva (al netto della sospensione di 15 giorni relativa alla conferma dei pareri comunali) di 74 giorni a fronte di un termine procedimentale pari a 30 giorni.

Attraverso l’implementazione del Portale “Pratico” potrà essere maggiormente curato e supervisionato il rispetto della tempistica prevista dalla normativa vigente.

Esiti controlli fascicoli appartenenti al Servizio Patrimonio relativi a un contratto

Nel primo bimestre nel fascicolo informatico oggetto di controllo non è stato inserito il contratto definitivo (ma solo lo schema di contratto), che pertanto è stato richiesto al Servizio che lo ha fornito unitamente agli estremi di avvenuta registrazione del contratto in via telematica presso l’Agenzia delle Entrate.

Si riportano alcuni dei principali rilievi effettuati durante il controllo:

- nella determina mancano riferimenti sia agli artt. del codice civile sia al d.l. 351/2001, richiamato invece nella concessione-contratto. Il bene oggetto della concessione non è stato qualificato espressamente come bene patrimoniale indisponibile, né è stato richiamato il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, come indicato nella direttiva del SG prot. n. 39694/20. L’indisponibilità del bene è stata accertata dall’Ufficio controlli in “amministrazione trasparente”;
- non è riportata l’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);
- non è stato possibile verificare il rispetto dei termini di conclusione del procedimento in quanto non presente atto di avvio del procedimento. Questa frase non va bene: un termine di conclusione del procedimento c’è sempre e si calcola o dal ricevimento della domanda se è a istanza di parte o dall’avvio d’ufficio, se è ad iniziativa d’ufficio. Si veda comma 6 articolo 2 legge n. 241/90: 6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall’inizio del procedimento d’ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è

ad iniziativa di parte. Ad esempio per i contratti l'avvio è identificabile con la data di assunzione della determina a contrattare di cui all'articolo 192 tuel.

Invece, per il controllo del secondo semestre è stato possibile trovare il fascicolo dell'atto estratto per il controllo, tuttavia esso non conteneva gli atti ed i provvedimenti relativi alla procedura di alienazione conclusasi con l'atto di alienazione oggetto di controllo. Il fascicolo conteneva per lo più provvedimenti di approvazione di spese condominiali.

Quanto al contenuto di detto atto si rileva come lo stesso non recava la dichiarazione in ordine alla insussistenza anche potenziale di situazioni di conflitto di interessi, ex art. 6 bis della L.241/1990, da parte del dirigente e del responsabile del procedimento.

Dichiarazione particolarmente opportuna e necessaria in considerazione del fatto che era stata presentata un'unica offerta da parte di una persona interna all'amministrazione.

Nel controllo del terzo trimestre si riferisce che non essendoci un fascicolo informatico, relativo all'atto estratto, si è resa necessaria l'acquisizione presso il Servizio Patrimonio dei relativi documenti.

Quanto al contratto di locazione e alla Determina di approvazione del relativo schema, manca il richiamo normativo che consente la realizzazione del contratto in esame.

Dall'esame dell'atto estratto si evidenzia come lo stesso difetti delle attestazioni in ordine all'insussistenza di situazioni anche potenziali di conflitto di interessi ex art. 6 bis legge 241/90 da parte del responsabile del procedimento e da parte del dirigente firmatario.

Al contrario, vi è l'indicazione superflua ed errata in ordine all'efficacia dell'atto, che risulterebbe condizionata all'apposizione del visto di copertura finanziaria di cui all'art. 147 bis TUEL. Trattandosi di entrata e non già di spesa, la predetta dicitura non doveva essere inserita.

Esiti controlli effettuati su fascicoli estratti tra tutti i Servizi

Descrizione	I° bimestre	II° bimestre	III° bimestre
Atti senza rilievi/irregolarità	0	0	0
Atti con rilievi <u>(segnalati al solo fine di migliorare la qualità dell'atto)</u>	2	2	2
Atti con presunte irregolarità	0	0	0
Atti con irregolarità	0	0	0

Il PTPCT 2021-2023 e il nuovo sistema dei controlli di regolarità amministrativa: considerazioni finali su esiti controlli primo bimestre

In considerazione del sistema dell'anticorruzione di cui al Piano vigente e alla direttiva Prot. nr. 7347 del 12 febbraio 2021, al fine di superare criticità riscontrate nell'ambito dei controlli, le attività di controllo per l'anno 2021 attraverso un controllo sui fascicoli, avrebbero dovuto verificare:

- l'integrità documentale;
- il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti ad istanza di parte;

- l'attribuzione a più soggetti, nelle varie unità organizzative, del ruolo di responsabile di procedimento, evitando concentrazioni verso il vertice;
- la corretta impostazione degli strumenti giuridici di affidamento in uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile e disponibile della Città Metropolitana;
- il rispetto delle norme della legge 689/81 e delle altre applicabili, sui provvedimenti sanzionatori che si concludono con ordinanza-ingiunzione;
- il rispetto delle procedure contabili previste per il procedimento di spesa e per quello di entrata;
- le fattispecie riconducibili a debiti fuori bilancio.

Rispetto a tali ambiti permane ancora una diffusa disattenzione sulla fascicolazione digitale per la quale si ritiene di dover agire direttamente sul programma inserendo un blocco delle attività se non si inseriscono i riferimenti relativi al fascicolo.

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.

Le indicazioni circa le criticità riscontrate costituiscono direttiva agli uffici affinché vengano assunte le necessarie misure correttive negli atti futuri, con particolare riguardo alla fascicolazione digitale e al rispetto del principio di tracciabilità delle decisioni, peraltro già indicate in precedenti direttive di Questo Ufficio (Prot. 45648 del 2 novembre 2020, Prot. 10380 del 28 febbraio 2020).

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

Distinti saluti.

La Segretaria Generale
(Dott.ssa *Concetta Orlando*)
Firmato digitalmente