

Numero di Protocollo e Data: vedi segnatura informatica

Ai Dirigenti Ai Responsabili delle posizioni di elevata qualificazione

E, p.c. Al Presidente Ai Consiglieri provinciali

All'Organo di Revisione

standreu@tin.it

ste.sa@alice.it

dott.furiofratoni@studiofratoni.it

Al Nucleo di valutazione cioccolani@gmail.com riccardo@studionarducci.it

=LORO SEDI=

Oggetto: Circolare n. 1/2023. Esercizio della funzione di controllo successivo di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147 bis, comma 2 del D.lgs. n. 267/2000. Definizione modalità operative per l'anno 2023. Indirizzi operativi per il miglioramento della qualità degli atti e dell'azione amministrativa.

Relazione conclusiva attività di controllo 1° semestre 2023.

In attuazione dei principi di cui all'art. 147-bis, comma 2, del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il segretario generale è tenuto ad assicurare il controllo successivo di regolarità amministrativa, secondo i principi generali di revisione, relativo alle determinazioni di impegno di spesa, ai contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. In conformità alle disposizioni regolamentari vengono sorteggiati gli atti soggetti a controllo successivo di regolarità amministrativa.

Il fondamento dei controlli successivi di regolarità amministrativa risiede nel più ampio novero delle azioni e delle misure a disposizione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.) finalizzate a prevenire i rischi di corruzione, così come previsto dalla legge n.



190/2012 a cui ha fatto seguito il *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza per una Buona amministrazione* - anni **2023-2025**, confluito nella **Sottosezione 2.3 - Rischi corruttivi e trasparenza -** del **Piano integrato di attività ed organizzazione**, di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113 ed approvato con Decreto del Presidente della Provincia n. 64 del 16 giugno 2023, aggiornato per ultimo con il Decreto del Presidente della Provincia n. 107 del 16.11.2023.

Il piano delle performance per l'anno 2023, anch'esso confluito nella **Sottosezione 2.2 – Performance** - del **Piano integrato di attività ed organizzazione** prevede, tra gli altri, obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza ed obiettivi specifici del segretario generale, inerenti alla programmazione dell'attività di controllo, ai fini di favorire la *buona governance*.

Con la Circolare n. 1/2023, prot. n. 20541 del 31.07.2022, vengono definite le tipologie di atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa nel corso **dell'anno 2023** ed illustrate le modalità di esercizio delle attività di verifica e fornite alcune indicazioni di carattere generale volte al miglioramento della qualità degli atti amministrativi e dell'azione amministrativa.

Come di consueto, anche per l'anno 2023 l'impianto del controllo riguarda gli atti, le concessioni ed i contratti redatti sul sistema informatico documentale JEnte ed in altri applicativi in uso, con sorteggio a campione almeno del 2%.

Inoltre, in occasione del controllo successivo sono state programmate le ulteriori misure:

Premessa.

Per ciascuna tipologia di attività e procedimento a rischio dovrà essere redatta, a cura del Responsabile del servizio competente, una *check-list* delle relative fasi e dei passaggi procedimentali, completa dei relativi riferimenti normativi (legislativi e regolamentari), dei tempi di conclusione del procedimento e di ogni altra indicazione utile a standardizzare e a tracciare l'*iter* amministrativo. Le *check-list* si rivelano quale possibile metodologia per la mitigazione dei rischi e il controllo degli affidamenti da inserire, su base facoltativa ma raccomandabile, nei singoli PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, nonché come leva per promuovere una cultura e un approccio al controllo virtuoso, alla trasparenza, efficienza ed efficacia dei processi di acquisizione, in particolare, di infrastrutture, opere e servizi tecnici. Le *check list* non hanno la pretesa di esaustività di tutti i possibili elementi critici ovvero oggetto di verifica, tuttavia, possono essere integrate e adattate al fine di tenere conto di ulteriori fattori o fattispecie che sulla base dell'esperienza pratica possono essere considerati meritevoli di attenzione.

Le check-list sono strumenti versatili che si prestano:

 all'attività di autocontrollo di primo livello da parte dei soggetti chiamati a redigere la documentazione della procedura di affidamento, al fine di supportare la compilazione "guidata" degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale;



ma anche al controllo/supervisione dei medesimi atti da parte di soggetti terzi (strutture commissariali, RPCT, strutture di audit, ecc.).

A. <u>Meccanismi di controllo delle decisioni e di monitoraggio dei termini di conclusione dei procedi-</u> menti.

La check-list - All. n. 1 "nell'area "affidamento lavori, servizi e forniture" - è stata elaborata per la verifica di procedure non a evidenza pubblica e a situazioni di una certa rilevanza che possono verificarsi nella fase esecutiva, e riguardano, in particolare:

- affidamento diretto;
- procedura negoziata per i servizi;
- procedura negoziata per i lavori;
- procedure in deroga;
- modifica dei contratti e varianti in corso d'opera.

Il loro scopo è consentire una verifica pratica, veloce e accurata della completezza e adeguatezza degli atti, rispetto a taluni elementi principali/critici della procedura, agli agenti pubblici partecipanti a vario titolo alla stessa, agli operatori economici aggiudicatari, così da individuare e trattare adeguatamente e invia preventiva, fra l'altro, eventuali:

- criticità, carenze ed errori formali o sostanziali sui principali atti dell'affidamento (es. determina a contrarre, lettere d'invito, contratto, capitolato);
- completezza sotto il profilo formale della documentazione amministrativa e tecnica degli interventi;
- criticità, carenze ed errori formali o sostanziali sulla procedura di scelta del contraente;
- problematiche rispetto agli adempimenti in materia di informazione, pubblicità e trasparenza;
- elementi meritevoli di approfondimento istruttorio su eventuali conflitti di interesse o motivi ostativi riguardanti l'incarico/ruolo che sarà ricoperto dall'agente pubblico;
- criticità riguardanti il possesso dei requisiti di moralità e capacità economico-finanziaria e tecnico professionale degli operatori economici aggiudicatari;
- profili contrattuali e inerenti alla fase esecutiva.

<u>Azioni</u>

- I responsabili unici dei procedimenti avranno cura di comunicare entro e non oltre 15 settembre 2023 nell'area "affidamento lavori, servizi e forniture", l'elenco dei procedimenti conclusi il 30 giugno 2023, che hanno portato all'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, per importi superiori ad € 40.000,00.
- I responsabili unici dei procedimenti avranno cura di comunicare entro e non oltre **15 febbraio 2024** *nell'area "affidamento lavori, servizi e forniture", l'elenco dei procedimenti conclusi il 31*



dicembre 2023, che hanno portato all'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, per importi superiori ad € 40.000,00.

^^^^^^

B. Monitoraggio dei rapporti.

Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge o il convivente more uxorio abbia causa pendente o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza potrà operare verifiche sulla corretta applicazione del Codice di comportamento ed adottare misure adeguate al fine rimuovere il conflitto di interessi, in presenza di pluralità di atti, tale da assumere carattere strutturale.

Azioni

I responsabili dei procedimenti avranno cura di comunicare entro e non oltre **15 settembre 2023** nell'area "provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario" l'elenco delle autorizzazioni assegnate in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo nel primo semestre **2023**.

I responsabili dei procedimenti avranno cura di comunicare entro e non oltre **15 febbraio 2024** nell'area "provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario" l'elenco delle autorizzazioni assegnate in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo nel secondo semestre **2023**.

In linea generale, il controllo successivo di regolarità amministrativa si traduce nella verifica di molteplici aspetti della gestione che, ferma restando la pregiudiziale e preliminare verifica di rispondenza dell'attività amministrativa alle norme e principi di legge, statuto e regolamenti dell'Ente, si può ricondurre ai seguenti ulteriori criteri di controllo:

- controllo di conformità del criterio relativo al principio generale della trasparenza amministrativa,
 con particolare riferimento all'adeguatezza della motivazione;
- controllo di conformità del criterio relativo al principio generale della correttezza amministrativa,
 con particolare riferimento al rispetto del principio di buona fede;
- controllo di conformità del criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine ai procedimenti di spesa;



- controllo di conformità del criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine alle procedure di gara, con particolare riferimento al rispetto del principio di rotazione ed al divieto di artificioso frazionamento dell'appalto;
- controllo di conformità del criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine alla concessione di contributi e relativa rendicontazione;
- controllo di conformità del criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine a convenzioni, contratti di lavoro ed altri atti analoghi;
- controllo di conformità del criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine ai bandi/avvisi pubblici di procedure selettive/concorsuali per il reclutamento di personale;
- controllo di conformità del criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine al rispetto dei tempi del procedimento.

Il richiamo ai "principi generali di revisione aziendale" rimanda ai principi di revisione italiani approvati dalla Consob (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) con delibera n. 13809 del 30 ottobre 2002 e successive modifiche; essi si basano essenzialmente sui principi di revisione internazionali.

Il riferimento ai principi generali di revisione aziendale che, com'è noto, sono principi di matrice contabile, appare non conforme alla finalità del controllo che – come testualmente recita la norma – è invece un controllo successivo limitato alla sola regolarità amministrativa (e non anche contabile) delle determinazioni, dei contratti e degli atti sottoposti a controllo. Con il nuovo Regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 38 del 28 giugno 2023, esecutiva, sono stati recepiti tali principi e definite le modalità, in particolare nel sistema del controllo successivo affidato al segretario generale.

Secondo la procedura prevista dall'applicativo **JEnte**, la verifica ha interessato:

- n. 24 determinazioni.

Gli atti estratti sono stati sottoposti a controllo, come da *report* allegato ed in particolare in ordine ad indicatori di legittimità normativa e regolamentare, di qualità dell'atto e collegamento con gli obiettivi, adottando "tipologie di giudizio", in ordine a deviazioni significative dalle norme di legge e/o dai principi generali di riferimento.

Quanto all'obbligo di trasmissione alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione si ritiene assolto con la trasmissione della presente relazione.

Per gli atti esaminati, come da report allegato, sono stati evidenziati dei rilievi che richiedono interventi correttivi, in particolare per quelli di seguito evidenziato, fermo restando che, il controllo successivo, sotto la direzione del segretario comunale, **non ha una funzione ispettiva e di vigilanza**, bensì quella di



esprimere un giudizio finale sugli atti amministrativi dell'Ente, che non può prescindere dall'analisi dell'attuale struttura organizzativa.

Rilievi significativi.

1. Nei provvedimenti di spesa legati all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza non è presente il logo UE. Si ricorda che i destinatari dei finanziamenti dell'Unione rendono nota l'origine degli stessi e ne garantiscono la visibilità, anche, ove opportuno, attraverso il logo dell'Unione e una dichiarazione adeguata sul finanziamento che recita «finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU», in particolare quando promuovono azioni e risultati, diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico (Art. 34, comma 2 Regolamento UE 241/2021).

Si rileva inoltre che per i provvedimenti che comportano impegni di spesa sussiste l'obbligo, per ogni funzionario (dirigente e responsabile di posizione organizzativa) di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, al punto che la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Tale accertamento, nell'obiettivo di assicurare la tempestività dei pagamenti, vuole evitare, infatti, ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, che il funzionario nell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi. A tali fini si invita di inserire in ogni provvedimento che comporta impegno di spesa il seguente passaggio istruttorio:

«Visto l'articolo 9, comma 1, lettera a), n. 2 del d.l. 78/2009, convertito in legge 102/2009, secondo cui il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica.».

Direttive.

Si ricorda, che già nel corso dell'anno 2022 si era proceduto ad una sostanziale modifica della macro – struttura organizzativa mirando al superamento di criticità importanti legate al turn-over ed un piano assunzionale rimasto bloccato per anni, ed indirizzando l'attenzione sul ruolo fondamentale della dirigenza e del suo vertice, con l'istituzione della figura del segretario unico per usufruire di professionalità qualificate nell'ambito di una territorialità omogenea ed in particolare in grado di sostenere un'efficace azione di gestione delle risorse umane per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari di modernizzazione e di un cambiamento organizzativo che risulti più efficiente.



Si è reso necessario partire dalla definizione delle competenze del futuro, inteso non solo come conoscenze, ma anche e soprattutto come capacità realizzative, organizzative e manageriali. Infatti, accanto alle mutate competenze saranno richieste diverse e adeguate capacità, quali quelle di affrontare situazioni crescenti di *problem solving*, la disponibilità a lavorare in gruppo, le abilità comunicative e relazionali.

La riorganizzazione strutturale e gestionale volta al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione. Nel contempo per attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza si dovrà investire sul capitale umano dell'Amministrazione ed acquisire maggiori competenze gestionali nella gestione dei servizi ed attuare progetti in maniera sostenibile.

A tal fine si rappresenta in sintesi che nel tempo il nostro Ordinamento ha posto la Pubblica Amministrazione in un sistema prettamente privatistico, salvo alcune eccezioni, ancorché nel sistema previgente connotato, invece, in un regime pubblicistico. Il Legislatore ha voluto incardinare la centrale figura giuridica del "datore di lavoro", alla stregua del "datore di lavoro" in ambito privato. Quest'ultimo deve garantire l'espletamento dell'azione amministrativa orientata al raggiungimento dei risultati attesi, sottostando al principio costituzionale previsto dall'art. 97, ovvero uniformandosi al rispetto della legalità sostanziale e formale, e al cd "buon andamento" che si estrinseca con l'efficienza ed efficacia nell'azione della PA.

Tutto questo, ampliando le fonti delle regole e le logiche con cui queste possono essere gestite, ponendo la massima attenzione al passaggio relativo alla produzione delle regole stesse, di conseguenza, ai soggetti che devono porle in essere, mettendo al centro della propria "mission" le modalità con cui devono essere governate, esplicitandone i processi di comunicazione e condivisione, ancorché prevedendone l'attuazione con idonei ed innovativi strumenti organizzativi propedeutici alla realizzazione e governo di un progetto di cambiamento organizzativo dell'Ente. Proprio in questo senso, è volta la proposta di delibera di consiglio sui nuovi criteri generali sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, che, una volta approvati, consentiranno la successiva adozione di un nuovo Regolamento.

Tale innovativo regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dovrà essere studiato e concepito, quindi, come strumento di supporto all'organizzazione e come leva gestionale di cui dispone l'Amministrazione, favorendo l'ineludibile processo di cambiamento organizzativo nonché finalizzato ad introdurre elementi di certezza sui diversi ruoli decisionali e su alcune fondamentali procedure interne: in estrema sintesi, "chi fa che cosa e come". Diventa fondamentale, altresì, l'introduzione nel sistema di valutazione di elementi che riconoscono preminente le competenze e le attitudini (assessment). In vista della realizzazione dei progetti legai al Piano nazionale di ripresa e resilienza è ineludibile lo sforzo che dovrà essere compiuto per l'ammodernamento e l'innovazione della struttura organizzativa



Si ribadiscono dei concetti più volte espressi che, nell'ottica delle prospettive di riforma dell'Ente provincia, si ispirano ad una visione della pubblica amministrazione, che declina con le funzioni svolte dalle posizioni dirigenziali. Riterrei, anche in questa occasione, richiamare l'attenzione sul pensiero di *Luther Gulick*¹, che non solo ha insegnato *Municipal Scienze and Amministration* alla *Columbia University*, ma è stato anche amministratore della Città di New York, secondo cui un buon dirigente dovrebbe svolgere determinate funzioni e precisamente:

- *Planning*: pianificare le cose che devono essere fatte per raggiungere uno scopo ed i metodi per farle;
- Organizing: creare la struttura formale dell'autorità attraverso la quale le suddivisioni del lavoro sono organizzate, definite e coordinate;
- Staffing: assumere, formare il personale e mantenere condizioni di lavoro favorevoli;
- Coordinating: interconnettere le varie componenti del lavoro;
- *Reporting*: informarsi ed informare i responsabili dell'esecutivo su ciò che sta succedendo servendosi di registri, ricerche, ispezioni;
- Budgenting: curare la pianificazione fiscale, la contabilità e il controllo di gestione.

Le teorie di Gulick sulle funzioni del dirigente possono ancora essere utili a chi volesse comprendere come cambia questa funzione, se si tratta di dirigere collaboratori che operano anche da remoto e che quindi non possono essere controllati punto per punto nello svolgimento dei loro compiti che debbono ricevere dal dirigente stesso obiettivi precisi e precise scadenze².

Mi sia altresì consentito evidenziare l'esigenza di garantire una comunicazione chiara e precisa, assicurando la produzione degli atti, contenenti non solo le informazioni sull'istruttoria svolta, in merito ai presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, indicano con chiarezza adamantina le altre informazioni necessarie, mediante un linguaggio semplice ed accessibile, affinché il destinatario conosca ciò che deve sapere e ciò che deve fare, a tutela dei suoi diritti.

A tal fine, si comunica che con la revisione del manuale di gestione e conservazione dei flussi documentali si è inteso raggiungere l'obiettivo di definire i flussi documentali, da rendere disponibili nel sistema di gestione degli atti amministrativi e finalizzato alla completa dematerializzazione dei documenti prodotti. Occorre evidenziare che l'atto amministrativo è non solo un atto tecnico-giuridico, ma anche un atto comunicativo con il quale la pubblica amministrazione deve farsi capire e farsi conoscere dai cittadini³. Sicché «la diffusione delle tecnologie digitali in ambito pubblico senza l'abbandono di un linguaggio farraginoso e oscuro rischia di trasferire la gestione e il controllo dell'informazione dall'ambito politico-

¹ Elaborate nel 1937 da Luther Gulick in uno scritto "Notes on the theory of organization".

² Domenico De Masi. Smart Working. La rivoluzione del lavoro intelligente. Marsilio. 2020.

³ GUIDA ALLA REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI. Regole e suggerimenti a cura del gruppo di lavoro promosso da Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica e Accademia della Crusca.



amministrativo a quello tecnico, e di mettere in discussione i ruoli d'imparzialità e di garanzia propri della pubblica amministrazione».

Giudizio conclusivo.

Si evidenza l'urgenza e l'indispensabilità ad incrementare le sinergie e la contaminazione tra i diversi attori dell'organizzazione, in un processo di integrazione tra ruoli, funzioni, e servizi.

È indifferibile il cambiamento dell'organizzazione nel contesto più generale dei processi primari legati al "core business" (attività principale) dell'Ente ovvero alla missione istituzionale, ancora maggiormente sentito, con l'implementazione dell'azioni da compiere, nel pieno rispetto delle misure di sicurezza.

Il percorso intrapreso della «reingegnerizzazione dei processi» consente il miglioramento di tipo discontinuo rispetto ai livelli di prestazione dei processi, che possono, per l'appunto, ottenersi con l'introduzione di tecnologie informatiche e di telecomunicazioni, le cosiddette «ITC – information and communication technologies». La comprensione, prima ancora che l'uso corretto, delle ICT può contribuire ad accelerare la riforma organizzativa, ripensando le strutture alla luce della centralità degli utenti del territorio (siano essi cittadini, imprese, terzo settore e altre Amministrazioni nella logica della sussidiarietà nei rapporti funzionali e tra gli ambiti di regolazione e servizio), di una nuova distribuzione delle responsabilità (decentramento, maggiore autonomia operativa degli uffici), di una nuova distribuzione fisica del lavoro (sviluppo e valorizzazione di localizzazioni periferiche e locali), della responsabilizzazione dei dirigenti, di un modello organizzativo cooperativo e non gerarchico – burocratico all'interno dell'Amministrazione, della centralità dei risultati.

Comunque, è ineludibile la necessità di adeguare la macro-struttura dell'Ente prevedendo un efficace sistema di *governance* dei servizi di digitalizzazione, regolando le azioni di coordinamento tra i vari settori.

Si auspica, che i dirigenti ed i responsabili dei servizi sappiano coniugare queste esigenze e procedere alla completa attuazione dello stato di digitalizzazione, come indicato nel *Piano integrato di organizzazione e attività 2023-2025*, affinché si possa affermare una nuova cultura manageriale di un'organizzazione che riesce ad adattarsi al cambiamento, con la consapevolezza che le persone che la compongono, riescano ad interagire le une con le altre e, con l'ambiente esterno.

Il Segretario generale Avv. Angelo Capalbo