



COMUNE DI FANO
(Provincia di Pesaro e Urbino)

Servizio di Regolarità Amministrativa e Contabile

Ufficio per la prevenzione della corruzione ed ufficio per la trasparenza

ANNO 2018

Referto
semestre luglio – dicembre

Prot. n. 0003299
Fano, 16 gennaio 2019

Al Presidente del Consiglio Comunale
Al Sindaco
Ai Dirigenti
e p.c. Al Collegio dei Revisori dei Conti
Ai Componenti dell'organismo Controllo
All' O.I.V.

LORO SEDI

Oggetto: Relazione sull'attività svolta dall'Organismo interno di controllo nel 2° (secondo) semestre 2018 (periodo luglio – dicembre 2018)

L'art. 147, comma 1, del D.lgs n. 267/00, come modificato dal D.L. n. 174/2012, convertito con Legge n. 213/2012, ha previsto un rafforzamento dei controlli interni degli enti locali, disponendo che questi ultimi *“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”*.

L'art. 147-bis del D.lgs. n. 267/2000 ha previsto, in particolare, che *“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”*.

In attuazione di tali disposizioni normative, il Consiglio Comunale ha approvato, con deliberazione n. 313 del 18.12.2012, il vigente Regolamento comunale in materia di controlli interni, che all'art. 2 disciplina nello specifico il controllo successivo di regolarità amministrativa, di cui al menzionato art. 147 – bis, comma 2, del D.lgs n. 267/00 e s.m.i.

In particolare, in base alla suddetta disposizione regolamentare, è compito del Segretario Generale organizzare, svolgere e dirigere il controllo successivo di regolarità amministrativa, avvalendosi a tal fine di apposita struttura.

Oggetto del controllo, ai sensi dell'art. 2, comma 7 del citato Regolamento, sono le determinazioni che comportano impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e ogni altro atto amministrativo che il Segretario generale ritenga utile sottoporre a verifica.

Il controllo di regolarità amministrativa ha le seguenti finalità:

- a) accertare il rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell'Ente;
- b) verificare la correttezza e la regolarità delle procedure;
- c) sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del dirigente ove vengano ravvisate patologie;
- d) migliorare la qualità degli atti amministrativi;
- e) collaborare con le singole strutture per l'impostazione e il continuo aggiornamento delle procedure.

Il controllo di regolarità amministrativa si svolge nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale e di autotutela. Come disegnato dal decreto, il controllo non è sicuramente di tipo "impeditivo", nel senso che l'illegittimità dell'atto conduce all'automatica rimozione, bensì "collaborativo" che si concreta invece nella formulazione di raccomandazioni e pareri, in applicazione del principio secondo cui "*le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile*" (Delibera n. 3/2007 della Corte dei Conti Sezione regionale dell'Emilia Romagna).

Ai sensi dell'art. 2, comma 6, del Regolamento Comunale in materia di controlli interni, il Segretario Generale trasmette periodicamente le risultanze del controllo successivo unitamente alle eventuali osservazioni e controdeduzioni ai Responsabili dei servizi, ai Revisori dei Conti, all'OIV come documento utile alla valutazione, al Sindaco e al Consiglio Comunale.

La presente relazione, pertanto, è redatta dalla scrivente in ottemperanza alla suddetta previsione regolamentare, ed ha la finalità di descrivere le attività svolte in esecuzione del controllo successivo, di evidenziare le criticità emerse e di suggerire i necessari correttivi da apportare in sede di implementazione di tale tipologia di controllo.

ATTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO SUCCESSIVO DAL 1° LUGLIO AL 31 DICEMBRE 2018

L'**attività di controllo successivo** è stata regolarmente espletata nel 2° semestre 2018, periodo luglio/dicembre.

Per l'attività di controllo svolta, riferita all'intero anno 2018, si rinvia ai n. 13 verbali depositati presso l'ufficio della P.O. del servizio Controllo di gestione/Trasparenza/Supporto alla prevenzione della corruzione.

Anche per il 2° semestre 2018 l'Organismo collegiale a ciò deputato ha stabilito di confermare l'esame degli atti con estrazione casuale di tipo bimestrale per consentire ai proponenti e firmatari degli atti una maggiore attenzione per il futuro ed una valutazione - se necessario - rispetto alla concreta possibilità di applicare l'istituto dell'autotutela – sussistendone i presupposti di fatto e di diritto - in quanto il controllo successivo si concretizza sugli atti amministrativi già sottoscritti e, quindi definitivi.

L'attività di controllo ha continuato nell'intento di porsi in modo integrato con il sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione, motivo per il quale la stessa attività di controllo sugli atti si completa con l'attività di verifica e monitoraggio svolta dal RPC che si avvale

di un'apposita struttura di supporto per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, e propriamente di un Ufficio per la Prevenzione della Corruzione ed un Ufficio per la Trasparenza e l'Integrità. Il personale assegnato, anche se in misura non prevalente, è quello del servizio Segreteria Generale di cui fanno parte tre dipendenti a tempo pieno ed indeterminato (n.1 cat. D e n. 2 cat C). Si dà atto che tale struttura può contare anche sulla collaborazione della P.O. Controllo di gestione/ Trasparenza/Supporto alla prevenzione della corruzione. Tale dipendente, formalmente assegnata al settore Gabinetto del Sindaco, collabora direttamente con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) per tutti gli obblighi di trasparenza che derivano espressamente dalla Sezione Trasparenza del PTPCT, nonché per la verifica sullo stato di attuazione del Piano stesso e delle relative misure di prevenzione e per tutti gli adempimenti che prevede la legge n. 190 del 2012, integrata dai relativi decreti attuativi. Il resoconto del lavoro svolto nell'anno 2018 dal RPC e dalla struttura operativa si evince dai n. 32 verbali depositati presso la Segreteria Generale. Si dà atto che tali verbali/resoconti e quelli dell'organismo collegiale di controllo sono stati trasmessi – a volte, in stralcio- ai Dirigenti o al singolo Dirigente se di interesse peculiare – per favorire la collaborazione circa l'applicazione delle misure generali e/o specifiche del citato PTPCT. Nel rispetto di quanto sopra evidenziato, l'organismo collegiale di controllo, coordinato dal Segretario generale/RPC ha svolto i propri compiti come corollario di altre misure generali di prevenzione della corruzione.

In modo particolare per tale periodo, nell'ambito delle attività di monitoraggio ci si è soffermati principalmente sugli **atti di affidamenti diretti**. E' stata pertanto trasmessa a tutti i settori una *scheda - questionario* al fine di rilevare il grado di sostenibilità di alcune misure preventive di carattere generale previste dal PTPCT 2018-2020 (obblighi di trasparenza, codice di comportamento, termine di conclusione dei procedimenti, ricorso a proroghe o a rinnovi). Dall'esame complessivo degli atti adottati dai vari uffici sono emerse alcune criticità che possono definirsi "*trasversali*", in quanto riscontrate di frequente, quali irregolarità, imprecisioni, omissioni, incongruenze, ecc. A titolo esemplificativo si richiama l'assenza o l'incompletezza della motivazione, la mancanza di dati oggettivi per comprovare l'attestazione di congruità o il rispetto del principio di rotazione, la non indicazione della modalità di scelta del contraente e della modalità di formalizzazione dell'affidamento stesso.

Per gli **affidamenti in deroga** alle procedure ordinarie si è verificato che la tempistica di gara spesso diviene una criticità nella fase di scelta del contraente ed accade di sovente che la S.A. non possa far ricorso alla procedura ordinaria d'appalto per esigenze di "urgenza". La stazione appaltante, quindi, per far fronte alle proprie esigenze, ricorre alle deroghe concesse dal Codice adducendo motivi legati all'urgenza e all'imprevedibilità della situazione, alla unicità del produttore del bene, alla complementarità del servizio. Tali procedure, sebbene nate come eccezione alle procedure standard, sono divenute, nella pratica, uno strumento molto utilizzato da diversi Uffici. Per le proroghe ed i rinnovi dei contratti è stato evidenziato che viene fatto frequente ricorso a tali istituti, anche per tempi molto lunghi, in attesa dell'aggiudicazione di gare da parte dei soggetti competenti o delle centrali di committenza che in molti casi non risultano ancora né programmate né bandite.

Solo per situazioni limitate è stato richiesto il riesame dell'atto al Dirigente proponente. In un caso specifico, oltre alla richiesta di riesame degli atti, ci sono state audizioni con il Dirigente interessato. Al 31 dicembre 2018 il procedimento di riesame non risulta ancora concluso.

Si dà atto inoltre che pur avendo l'organismo di controllo provveduto a trasmettere apposite comunicazioni sotto forma di direttive, raccomandazioni e/o invii dei verbali o di stralci degli stessi ai Dirigenti firmatari degli atti sottoposti a controllo - recante l'indicazione dei rilievi formulati in sede di verifica ex art. 147-bis del D.lgs. n. 267/00, con l'invito a fornire specifici chiarimenti ed a valutare l'eventuale presentazione di adozione di atti integrativi o correttivi - si è riscontrato che alcuni non hanno risposto.

In tal modo, nonostante i solleciti, non si è avuta notizia se e quali fossero gli accorgimenti e/o le misure adottate.

Tuttavia l'attività di auditing con i Dirigenti dell'Ente – se l'atteggiamento è ricettivo - resta attiva, e quando perverranno le risposte se ne darà atto nel/nei verbale/i successivo/i;

Da ultimo si evidenzia che anche per i controlli effettuati nel 2° semestre 2018 sono stati formulati rilievi di carattere meramente formale, riferibili per lo più a prassi invalse nella redazione degli stessi, quali:

- generici riferimenti a leggi e regolamenti non corretti, a volte con richiamo a norme formalmente abrogate, più frutto di un approssimativo “copia e incolla” che dell'applicazione normativa;
- mancata esplicitazione della determinazione a contrarre, ecc.

MONITORAGGIO SULLE PROPOSTE DI ATTI DI INDIRIZZO PRESENTATI ALLA GIUNTA COMUNALE E SULL'INVIO DELLE PROPOSTE DI DELIBERAZIONE DI GIUNTA OLTRE I TERMINI FISSATI PER LA PREDISPOSIZIONE DELL'O.D.G.

La direttiva n. 2/2018 del RPC "*Indicazioni per la predisposizione di proposte aventi ad oggetto atti di indirizzo e per le proposte inserite in "O.d.g. Aggiuntivo"* si è resa necessaria stante la constatata tendenza, da parte di alcuni uffici, a predisporre proposte di delibere di giunta aventi ad oggetto atti di indirizzo che si sostanziano in realtà in una disciplina di dettaglio, che per legge è invece riservata alla competenza dirigenziale.

Il monitoraggio è stato effettuato mediante un apposito registro informatico, aggiornato in tempo reale, dove sono state evidenziate le proposte di deliberazione che, a seguito del controllo da parte della Segreteria Generale, sono ritenute in violazione della suddetta direttiva (e sono quindi rimandate agli uffici, non venendo inserite in ordine del giorno).

Al 31 dicembre 2018 le proposte di deliberazione ritrasmesse agli uffici prima della trattazione in giunta (in quanto contenenti disciplina di dettaglio) risultano essere in numero limitato.

Con la stessa direttiva si era inoltre stabilito che nelle proposte pervenute dopo l'inizio dei lavori della Giunta ed inserite come “O.d.g. aggiuntivo”, si sarebbe attestato - nella parte narrativa - che l'Ufficio Segreteria Generale non era stato in grado di effettuare la verifica di conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo Statuto ed ai regolamenti, come prevede l'art. 97, comma 2, del Tuel.

Le proposte di delibera di giunta e di consiglio, pervenute tardivamente (dopo l'inizio dei lavori della Giunta) da aprile a dicembre 2018 risultano essere 42.

MONITORAGGIO SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE (atti pubblici e scritture private autenticate)

Nell'ambito dell'attività di controllo demandata all'organismo interno, un rilievo particolare ha assunto il monitoraggio dell'attività negoziale dell'ente. All'uopo è stata trasmessa apposita richiesta all'ufficio appalti e contratti per procedere poi all'estrazione di alcuni atti in forma pubblica e di alcuni contratti redatti in forma di scrittura privata, considerato che presso tale servizio è conservata anche la seconda tipologia di contratti.

Al riguardo è stata predisposta un'apposita *check list per il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile* da utilizzare per i contratti redatti come “scrittura privata”.

In merito al registro degli atti privati di questo Comune – depositato presso l'ufficio appalti e contratti – si è riscontrato che risultano conservati e repertoriati anche atti che non sono propriamente contratti in senso stretto. Durante il monitoraggio quindi sono stati estratti anche atti che non costituiscono di fatto atti negoziali, ma che - ad esempio - richiedono solo l'adempimento della registrazione all'Agenzia delle Entrate ma non necessitano di ulteriore scrittura privata (concessioni demaniali, proroghe..). In tale caso l'estrazione è stata ripetuta.

VERIFICA SULL'ATTIVITA' DI CONTROLLO SUL TERRITORIO SVOLTA DA PARTE DEGLI SPORTELLI UNICI E DELLA P.L. RELATIVAMENTE AGLI INTERVENTI EDILIZI

Per i due sportelli, Suap e Suae, si dà atto che per l'anno 2018 l'Organismo di controllo successivo sugli atti ha proceduto all'estrazione, a campione, di atti adottati dalle P.O. degli sportelli sopra citati ed afferenti la trasformazione del territorio chiedendo che si procedesse per il successivo controllo in sito dell'attività edilizia derivante da pratiche edilizie Suap e Suae (obiettivi Pdo 2018 codice 2792-2793).

Il controllo è stato richiesto ai due sportelli coinvolti ed è stato svolto di concerto con il personale della Polizia Locale.

Gli esiti dei controlli sono riportati nei verbali dell'Organismo di controllo depositati presso l'Ufficio della P.O. Controllo di gestione/Trasparenza/Supporto alla prevenzione della corruzione.

Si dà atto che dai resoconti forniti in merito ai controlli effettuati non sono emerse situazioni particolari.

VERIFICA CIRCA IL POPOLAMENTO TEMPESTIVO DELLE PAGINE WEB DELLA SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE"

Con apposita Direttiva a firma del RPC (n. 5 del 27.07.2018, p.g. 54805) è stata trasmessa a tutti i Dirigenti ed alle P.O. una scheda riassuntiva riportante gli obblighi e l'elencazione degli Uffici tenuti alla trasmissione degli atti soggetti a pubblicazione sulla Pagina del Sito Comunale "Amministrazione trasparente". In tale scheda sono stati riportati anche i tempi e le modalità di trasmissione nonché i riferimenti normativi relativi. Nella nota (*raccomandazione comune a tutti i settori*) è stato specificato che l'Ufficio Trasparenza e la P.O. preposta si sarebbero rese disponibili a fornire il supporto collaborativo richiesto ma non avrebbero operato in sostituzione ai sopra citati Responsabili (Dirigenti e P.O.) nel reperimento delle informazioni, dati ed atti oggetto di popolamento delle pagine web della sezione "Amministrazione Trasparente" di questo Comune.

Da una prima verifica svolta dal competente ufficio Trasparenza alla data del 31 dicembre 2018 si deduce che in linea di massima i dati ed i documenti sono stati forniti. Nei primi mesi dell'anno 2019 si valuteranno le modalità del monitoraggio per riscontrare, a campione, il rispetto degli obblighi e delle tempistiche.

VERIFICA CIRCA L'OBBLIGO DI RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PRIVACY (R.E. - UE -2016/679)

Nell'anno 2018, il RPC, avvalendosi dell'Ufficio Prevenzione della Corruzione e dell'Ufficio Trasparenza e Integrità, ha adottato n. 3 raccomandazioni, di cui due nel secondo semestre, e propriamente la n. 2/2018 (nota pg 69094 del 29.09.2018) e la n. 3/2018 (nota pg 76115 del 24.10.2018), con le quali ha invitato i dirigenti, il coordinatore ATS 6 e le posizioni organizzative al rispetto delle disposizioni in materia di privacy, sollecitando l'adozione di opportuni accorgimenti nella predisposizione e nella pubblicazione on line di atti e documenti allo scopo di rispettare le garanzie e i limiti del trattamento dei dati personali come richiesto dal RE (UE) 2016/679 in materia di trattamento di tali dati e dal Dlgs. n. 101/2018 di modifica del dlgs. n. 196 del 2003 in materia di privacy.

In particolare con la direttiva n. 2/2018 al comando di Polizia Locale è stata trasmessa - per la dovuta osservanza - la direttiva UE 2016/680 ed il relativo decreto di attuazione Dlgs 51/2018.

Con la raccomandazione n. 3/2018 è stato ricordato che tutti gli uffici devono adottare misure specifiche per il rispetto in materia di trattamento dei dati. A tale riguardo gli stessi si sarebbero dovuti relazionare con il DPO individuato da questa amministrazione con apposita procedura ad evidenza pubblica nel giugno 2018 in modo particolare per quanto riguarda l'adeguamento della modulistica utilizzata.

DIRETTIVE/RACCOMANDAZIONI ADOTTATE DAL RPC IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE- TRASPARENZA – TRATTAMENTO DEI DATI

Nel corso del 2° semestre 2018 sono state elaborate e trasmesse ai settori:

DIRETTIVE:

- a) Direttiva n. 4/2018 del 03.07.2018, Prot. n. 48594 avente per oggetto “*Obbligo di attestazione - in tutti gli atti - del rispetto delle disposizioni previste dal Codice di Comportamento e dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (P.T.P.C.T.)*”;
- b) Direttiva n. 5/2018 del 27.07.2018 Prot. n. 54805 avente per oggetto “*Schema degli obblighi e dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati su “Amministrazione Trasparente”*”
- c) Direttiva n. 6/2018 del 13.08.2018 Prot. n. 58553 avente per oggetto “*Art. 31, comma 37, del D.P.R. n. 380 del 2001 – controllo dell’attività edilizia – pubblicazione dei relativi agli immobili ed alle opere realizzate abusivamente. Indicazioni operative*”
- d) Direttiva n. 7/2018 del 30 ottobre 2018, Prot. n. 77530, avente per oggetto “*Utilizzo codifica CODICE/ATTI per le determinazioni su Citymedia*”

RACCOMANDAZIONI:

- a) Raccomandazione n. 2/2018 del 27.09.2018, Prot. 69094 “*Polizia Locale ed adempimenti in materia di privacy (Pareri del Garante della Privacy, n. 375 e 376 del 06 giugno 2018 – Dlgs. n. 51 del 2018)*”;
- b) Raccomandazione n. 3/2018, del 24.10.2018, Prot. 76115 “*Obblighi di trasparenza e rispetto Regolamento RE (UE) 2016/679*”

CONCLUSIONI

L’attività di controllo successivo, avendo lo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi ed indirizzare l’attività amministrativa verso percorsi semplificati e trasparenti che ne garantiscano l’imparzialità, si configura di per sé come un’attività propositiva e dialettica, in continua evoluzione, secondo una logica volta prevalentemente all’autocorrezione dell’azione amministrativa.

Il controllo è stato principalmente orientato sui seguenti aspetti:

- a) verifica della correttezza formale della redazione dell’atto;
- b) verifica della correttezza formale delle procedure;
- c) rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell’ente;
- d) rispetto degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni di cui al D.Lgs. 33/2013;
- e) rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione.

Da una valutazione complessiva degli elementi a supporto si può affermare che il vigente sistema dei controlli interni ha contribuito a determinare un miglioramento nella qualità degli atti prodotti rispetto a quanto rilevato in precedenza.

Come ribadito, tutti gli atti con raccomandazioni e lievi difformità sono stati trasmessi ai Dirigenti competenti con la puntuale indicazione delle ragioni dei rilievi, con la finalità collaborativa e di supporto tipica del controllo successivo, affinché ciascun responsabile potesse prenderne atto e valutare eventuali interventi correttivi di sua competenza.

Ciò premesso si evidenzia che l’attività è stata particolarmente impegnativa per l’anno 2018, sia in relazione alla numerosità degli atti da analizzare, alla diversità di tipologie degli stessi ed ai differenti oggetti (determina a contrarre, approvazione progetti, liquidazioni, affidamenti diretti,

procedure negoziate, contributi, occupazione di suolo, ecc) che alla nuova metodologia utilizzata, che ha previsto - per gli affidamenti sotto soglia e per alcuni sopra soglia - non solo il mero controllo dell'atto estratto ma anche di tutti quelli in esso richiamati o collegati. Ciò ha permesso di avere una visione più generale di tutta la procedura posta in essere per una determinata azione amministrativa.

Il controllo successivo degli atti è diventato così solo uno degli aspetti di un complessivo sistema di monitoraggio, verifica e controllo sull'intera attività amministrativa, come si può evincere da quanto detto in precedenza.

Sarà cura dell'Organismo di Controllo continuare a sensibilizzare tutti i Dirigenti a porre la massima attenzione e precisione nella predisposizione degli atti e nell'inserimento degli stessi nel sistema documentale, al fine di consentire la corretta e compiuta catalogazione, estrazione e riconoscibilità degli atti da sottoporre a controllo.

Il presente referto semestrale sarà pubblicato sul sito istituzionale – sezione Amministrazione Trasparente.

Coordinatore Organismo di controllo

Dott.ssa Antonietta Renzi

(documento informatico sottoscritto digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)