

Controllo successivo di regolarità amministrativa

(articolo 147-bis comma 2 del TUEL)

Esercizio 2020

(1° 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 6 luglio 2020 alle 15.00,

il sottoscritto segretario comunale avvia la prima sessione del 2020, del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, secondo la disciplina dell'art. 147-bis del TUEL.

Controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile

Premessa

Il sottoscritto segretario 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”, richiesto dall'allora Sindaco Dottor Aurelio Filippi.

Riguardo alla stesura degli atti amministrativi (competenza che, ovviamente, esula dalla responsabilità dell'organo politico, considerato che trattasi di questione meramente “tecnico giuridica”), 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”.

Una volta 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, è possibile progredire ulteriormente.

4- Infine, si segnala che nel triennio antecedente il 2019 (quindi, negli anni 2016-2018) il tempo medio che trascorrevva 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.

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: 9 del 14/1/2020, 52 del 14/2/2020, 57 del 21/2/2020, 70 del 5/3/2020, 92 del 7/4/2020, 93 del 7/4/2020, 133 del 15/5/2020, 135 del 15/5/2020, 172 del 19/6/2020, 174 del 19/6/2020,

Area dei servizi tecnici: nn. 13 del 14/1/2020, 34 del 31/1/2020, 55 del 18/2/2020, 77 del 10/3/2020, 112 del 21/4/2020, 138 del 16/5/2020, 156 del 5/6/2020, 157 del 9/6/2020, 176 del 19/6/2020, 177 del 19/6/2020.

Particolare attenzione è stata riservata alle materie, ritenute sensibili, degli appalti e dei contributi a terzi. Le determinazioni nn. 13, 34, 52, 55, 70, 138, 156, 157, 174, 176, 177 riguardano procedure di assegnazione di appalti di lavori, servizi, forniture e la gestione dei relativi contratti. Mentre le determinazioni nn. 9, 57, 133, 172 dispongono l'erogazione di contributi economici o, comunque, interventi di sostegno a carico del comune in favore di minori.

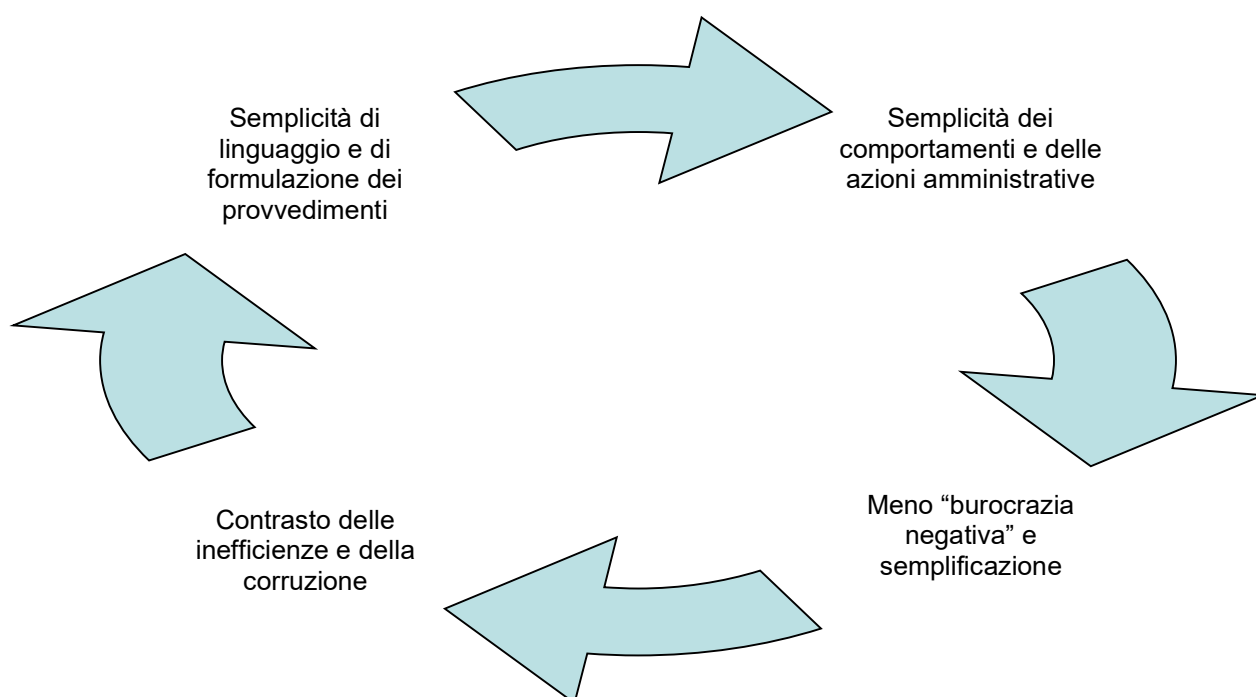
Esiti del controllo

A norma dell'articolo 21-septies e dell'articolo e 21-octies della legge 241/1990 e smi, che disciplinano rispettivamente nullità e annullabilità del provvedimento amministrativo, 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 ha potuto riscontrare irregolarità, seppur marginali, nella narrativa degli atti e, in particolare, nella motivazione.

La motivazione, elemento essenziale di ogni determinazione, talvolta non è di semplice comprensione, nonostante si siano registrati sensibili progressi rispetto al passato (cfr. punto 3 di cui sopra). Per addivenire alla trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa, è doveroso produrre atti amministrativi semplici e possibilmente "leggibili da chiunque", fermi i requisiti minimi di legittimità ed i contenuti tecnici essenziali.

Se la semplicità e la chiarezza del linguaggio sono caratteristiche invocate dal Dipartimento della Funzione pubblica già con le direttive del 2002 e 2005, la comprensibilità dei provvedimenti, oggi, è una condizione imposta dall'art. 6 del d.lgs. 33/2013 (con i principi della "semplicità di consultazione" e della "comprensibilità"). La motivazione dell'insistenza del sottoscritto su tale aspetto va ricercata nel "circolo virtuoso della semplificazione".



Inoltre, il sottoscritto precisa quanto segue:

A- è opportuno 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):

“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).

B- Il Regolamento UE 679/2016 in materia di tutela dei dati personali, come la normativa previgente, ha previsto che un trattamento di dati debba sempre trovare fondamento in una base giuridica. L'art. 5 del Regolamento, poi, stabilisce il principio della “minimizzazione dei dati”: “1. I dati personali sono: ... c) adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati (minimizzazione dei dati)”.

L'art. 17 del medesimo Regolamento, fissa il cosiddetto “diritto all'oblio”, secondo il quale l'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l'obbligo di cancellare senza ingiustificato ritardo i dati personali, se sussiste uno dei motivi seguenti: a) i dati personali non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati; b) l'interessato revoca il consenso [...] ecc.”

In forza dell'art. 124 del TUEL, il comune deve pubblicare le deliberazioni e le determinazioni all'albo online per 15 giorni. Il comune, pertanto, è autorizzato a “pubblicare” i dati personali (se necessari per il provvedimento) soltanto per il periodo fissato dall'art. 124. Scaduti i termini, i dati personali debbono essere rimossi se gli atti rimangono a disposizione sul sito web del comune.

Ne consegue che, nella stesura di deliberazioni e determinazioni (che rimangono disponibili sul sito web del comune anche oltre il periodo di pubblicazione di cui all'art. 124 TUEL) è assolutamente necessario abbattere l'uso di tutti i dati personali (ciò al fine di evitare di cancellarli una volta trascorso il periodo di pubblicazione autorizzato dalla norma).

La determinazione n. 174 del 19/6/2020 non risponde a tale criterio.

C- I principi che reggono tutte le procedure di gara sono elencati all'art. 30 del d.lgs. 50/2016 e smi. L'art. 36 comma 2 lett. b), c) e c-bis) del medesimo Codice dei contratti, disciplina il “criterio di rotazione degli inviti” che trova applicazione solo per alcune tipologie di selezione. Quindi, risulta inutile, se non sbagliato, attestare nelle determinazioni il rispetto del principio di rotazione. Inutile, perché è una tautologia: se detto principio non è rispettato la determinazione non dovrebbe nemmeno essere prodotta (il rispetto del principio e delle norme in genere è insito nella determinazione stessa o, perlomeno, così dovrebbe essere). E' forse sbagliato perché si dichiara di osservare solo tale principio ma non tutti quelli, ben più rilevanti, elencati all'art. 30.

Copia del presente verrà trasmessa al sindaco (quale presidente del consiglio) ed ai responsabili d'area, all'organo di revisione, al nucleo di valutazione.

Verbale depositato lunedì 27 luglio 2020.

Il Segretario comunale

(con firma digitale)

Dottor Omar Gozzoli