



CITTÀ DI CARLENTINI

Libero Consorzio Comunale di Siracusa

SEGRETERIA GENERALE

Attività di Audit 1° quadrimestre 2020

Controllo successivo sui provvedimenti adottati nel corso del 1° quadrimestre 2020 - Osservazioni.

In premessa, prima dei relazionare in merito alle “osservazioni” maturate a seguito dei controlli successivi dei provvedimenti adottati dall’Ente nel corso del 1° quadrimestre 2020, si evidenzia che i lavori dell’Autorità di Audit per l’anno 2020 hanno avuto inizio giorno 17 giugno c.a., a seguito di convocazione concordata.

Innanzitutto si reputa doveroso fare un richiamo all’emergenza pandemica da coronavirus (Covid-19), che ha visto il nostro paese impegnato a combattere contro questo nemico invisibile. Com’è noto, le misure adottate dal Governo per contrastare la diffusione del coronavirus, previo parere del comitato tecnico-scientifico, hanno, di fatto, paralizzato l’intero paese. Inoltre, a seguito del disposto *lockdown*, ognuno di noi è stato costretto a rimanere in casa, tra l’altro, confinato nel proprio Comune di residenza, salvo che per esigenze particolari che ne giustificassero gli spostamenti, così come disposto dai D.P.C.M. emanati dal Governo, previa autocertificazione individuale da esibire in caso di controllo.

L’Amministrazione comunale per far fronte all’emergenza Covid-19, in ossequio ai richiamati D.P.C.M., ha posto in essere una serie di misure atte a contrastare la diffusione del virus quali: contenimento dei servizi erogati, garantendo solo quelli essenziali e comunque quelli non differibili; riduzione drastica della presenza di personale presso gli Uffici comunali, attraverso l’istituto del collocamento in ferie d’ufficio e l’attivazione dello *smart working* o lavoro agile; attivazione di misure idonee volte al controllo sociale (*Es.* controllo del territorio; vigilanza sui comportamenti della comunità amministrata: rispetto delle misure restrittive disposte dal Governo; osservanza del distanziamento sociale).

L'Amministrazione, altresì, è stata chiamata ad attivare una complessa attività procedimentale per fronteggiare l'emergenza covid-19, incentrando l'attività amministrativa sugli adempimenti connessi all'emergenza coronavirus, al fine di contenerne la diffusione, posticipando, di fatto, taluni adempimenti e/o atti amministrativi, i cui termini di scadenza sono stati, in ogni caso, prorogati con l'emanazione dei citati D.P.C.M.

La ripartenza o "fase 3" è, purtroppo, ancora pervasa da molte incertezze, paure e, a volte, anche da diffidenze, che sfociano in atteggiamenti ingiustificati, quali, ad esempio, vedere l'altro come potenziale "untore". Il virus, si sa, è ancora libero di circolare, ma sta a noi gestire e dominare la paura e far sì che questa non si trasformi in psicosi. Pertanto, consapevoli del perdurare di questa convivenza con il virus, è importante ed opportuno che ognuno di noi faccia la propria parte nella gestione della convivenza con questo nemico invisibile, usando rispetto per l'altro e osservando le buone regole di comportamento e di distanziamento sociale, al fine di contenerne la diffusione.

Tornando nel merito della presente relazione, i criteri adottati per l'esercizio del controllo successivo (*facoltativo e/o obbligatorio*) secondo il principio della casualità mediante il sorteggio dei provvedimenti, come esplicitato nella Relazione finale per l'anno 2019, sono disciplinati dal Regolamento sui "Controlli interni", approvato con D.C.C. n. 39 del 13/11/2013, e dal Regolamento Comunale *Discipline in materia di "Controlli interni" e di "Servizi alla Cittadinanza"*, approvato con D.C.C. n. 29 del 14/12/2017.

Come già evidenziato nel precorso anno, con l'approvazione del richiamato Regolamento *Discipline in materia di "Controlli interni" e di "Servizi alla Cittadinanza"* sono state apportate delle modifiche parziali all'art. 5, commi 5, 8 e 12, del "Regolamento sul Sistema dei controlli interni" approvato con delibera di C.C. n. 39 del 13/11/2013 (Cfr. Art. 9 "Controllo Successivo").

Di seguito, per esigenza espositiva, si riporta il comma 12 modificato:

12. Le schede elaborate sui controlli a campione formano oggetto di relazioni periodiche (almeno quadrimestrali) dalle quali risulti:
- a) il numero degli atti e/o procedimenti esaminati;
 - b) i rilievi sollevati sulle singole parti che compongono l'atto;
 - c) i rilievi sollevati per ciascuno dei singoli indicatori contenuti all'interno della scheda di verifica utilizzata dall'Organismo durante l'attività;
 - d) le osservazioni dell'autorità di Audit relative ad aspetti dell'atto, o procedimento, oggetto di verifica non espressamente previsti ma che l'Organismo ritenga opportuno portare all'attenzione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo".

Ciò premesso, per l'anno 2020 su proposta del Segretario Generale, che presiede l'Autorità di Audit in ossequio alla disciplina dettata dall'art. 5 del Regolamento comunale sui controlli interni, l'Organo esecutivo con Delibera di G.M. n. 65 del 12/06/2020 ha approvato il "Programma annuale per il controllo successivo degli atti - Criteri e modalità operative per l'anno 2020".

Come esplicitato in premessa, il Gruppo di lavoro dell'Autorità di Audit si è riunito in data 17/06/2020 ed ha proceduto alla individuazione dei provvedimenti adottati dall'Ente nel corso del 1° quadrimestre 2020 da sottoporre al controllo successivo (*obbligatorio e/o facoltativo*), secondo il principio della casualità mediante sorteggio dei provvedimenti, nonché all'assegnazione degli stessi ai singoli Componenti per l'esercizio del controllo successivo, giusto verbale n. 1 del 17/06/2020.

Per l'individuazione dei provvedimenti da esaminare, ai fini dell'assolvimento del controllo successivo *obbligatorio* nella *misura del 10%* e *facoltativo* nella *misura del 3%*, si è proceduto secondo il seguente ordine:

- ✓ Delibere di Giunta Municipale;
- ✓ Delibere di Consiglio Comunale;
- ✓ Determine sindacali;
- ✓ Determine dirigenziali *misura del 3%*;
- ✓ Determine dirigenziali *misura del 10%*.

Con il citato verbale n. 1 del 17/06/2020 vengono stabiliti i criteri e le modalità operative da adottare per l'individuazione dei provvedimenti da esaminare.

Di seguito, per una maggiore chiarezza espositiva, si riporta stralcio del citato verbale:

[...]... "per l'individuazione dei provvedimenti da esaminare si procederà attraverso un sorteggio da effettuare mediante l'ausilio di un sito accreditato per il sorteggio dei numeri; qualora si dovesse rendere necessario si procederà attraverso uno e/o più successivi sorteggi, nell'ipotesi in cui i numeri sorteggiati non dovessero essere sufficienti per il raggiungimento del numero dei provvedimenti da esaminare a campione (nella misura percentuale prevista del 10% e/o del 3%, a seconda della tipologia di atti da sottoporre al controllo successivo).

Il Presidente preso atto della decisione presa collegialmente, evidenzia l'opportunità di assegnare i provvedimenti sorteggiati ai Componenti dell'Autorità di Audit, tenendo conto della materia di riferimento e della relativa competenza del singolo Componente, con esclusione di assegnazione per comprovate incompatibilità del soggetto esaminatore. La relazione esitata sarà oggetto di esposizione in presenza dei Componenti dell'Autorità di Audit e, ove occorra, sarà suscettibile di confronto e integrazione".

A seguito dei sorteggi effettuati relativi alla individuazione dei provvedimenti da esaminare per l'anno 2020 - *1° quadrimestre*, nel rispetto della sequenza sopraenunciata, di seguito si riportano: il numero dei provvedimenti adottati, il numero percentuale previsto per tipologia di provvedimenti da individuare, il numero di provvedimenti individuati in ordine di estrazione per essere sottoposti al controllo successivo da parte del Componente designato, che non presenta profili di incompatibilità.

Esiti delle operazioni della seduta di Audit del 17/06/2020, giusto verbale n. 1 in pari data:

- **Delibere di G.M. - 1° quadrimestre 2020** (*Allegato A*)
Provvedimenti adottati n. 47 (dal n. 1 del 21/01/2020 al n. 47 del 03/04/2020);
Provvedimenti da esaminare n. 5 su 47 (*misura del 10%*).
Provvedimenti individuati: **Delibere di G.M. recanti i numeri 7, 16, 26, 37, 45.**
- **Delibere di C.C. - 1° quadrimestre 2020** (*Allegato B*)
Provvedimenti adottati n. 13 (dal n. 1 del 26/02/2020 al n. 13 del 23/04/2020);
Provvedimenti da esaminare n. 1 su 13 (*misura del 10%*).
Provvedimenti individuati: **Delibera di C.C. recante il numeri 5.**
- **Determine sindacali - 1° quadrimestre 2020** (*Allegato C*)
Provvedimenti adottati n. 11 (dal n. 1 del 15/01/2020 al n. 11 del 23/04/2019);
Provvedimenti da esaminare n. 1 su 11 (*misura del 10%*).
Provvedimenti individuati: **Determina sindacale recante il numero 6.**
- **Determine dirigenziali - 1° quadrimestre 2020** (*Allegato D*)
Provvedimenti adottati n. 160 (dal n. 1 del 14/01/2020 al n. 160 del 30/04/2020);
Provvedimenti da esaminare n. 4 su 124 (*misura del 3% per eccesso*).
Provvedimenti individuati: **Determine dirigenziali recanti i numeri 29, 50, 85, 90.**
- **Determine dirigenziali (misura del 10%) - 1° quadrimestre 2020** (*Allegato E*)
Provvedimenti individuati n. 36 (dal n. 6 del 14/01/2020 al n. 160 del 30/04/2020, non consecutivi);
Provvedimenti da esaminare n. 4 su 36 (*misura del 10%*).
Provvedimenti individuati: **Determine dirigenziali recanti i numeri 68, 88, 137, 102.**

Si precisa che, a chiusura dei lavori della succitata seduta, il Presidente invitava i Componenti a depositare le “schede” relative alle Delibere di G.M., Delibere di C.C., Determine sindacali, Determine dirigenziali (*misura del 3%*) e Determine dirigenziali (*misura del 10%*) per l'anno 2020 - *1° quadrimestre*, assegnate con il richiamato verbale n. 1, presso l'Ufficio del Segretario Generale,

al fine di consentire ai singoli Componenti la visione e la sottoscrizione delle stesse, proponendone l'acquisizione nella successiva seduta di Audit, che viene indicata per il giorno 24 giugno 2020.

Come sopra esplicitato, in data 24 giugno 2020 si è riunito il Gruppo di lavoro dell'Autorità di Audit per procedere alla disamina delle schede redatte dai singoli Componenti, al fine di riscontrarne eventuali inesattezze e garantirne la visione, sottoscrizione, nonché l'acquisizione delle stesse nella medesima seduta, giusto verbale n. 2 del 24/06/2020.

Prima di relazionare sull'attività di Audit, afferente l'esame dei provvedimenti adottati dall'Ente nel corso del 1° quadrimestre 2020, si rende doveroso fare esplicito richiamo alla nota recante prot. n. 7350 del 25/05/2020, con la quale si dava comunicazione ai destinatari dell'avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente della *Relazione finale sull'attività di Audit per l'anno 2019*, contenente "Osservazioni" maturate a seguito dei Controlli successivi.

La relazione in parola è stata pubblicata in data 13 marzo 2020. Come esplicitato nella citata nota, essa è consultabile sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione "*Amministrazione Trasparente*", sotto-sezione livello 1 "*Controlli e rilievi sull'amministrazione*" sotto-sezione livello 2 "*Controlli interni*".

Di seguito si riporta stralcio della citata relazione, della parte afferente le "Osservazioni" ove vengono riportati i provvedimenti adottati dall'Organo esecutivo in materia di controlli interni per l'anno 2019: [...] "*... l'attività del Gruppo di Audit, per l'anno 2019, è stata svolta in ossequio a quanto disposto con Delibera di G.M. n. 54 del 15/05/2019 avente ad oggetto: "Attività di Audit - Programma annuale per il controllo successivo.*

Tale attività, come esplicitato, viene effettuata con cadenza quadrimestrale. Per l'esame degli atti adottati nel precorso anno - 1° e 2° quadrimestre, è iniziata in data 22/05/2019, giusto verbale n. 1 di pari data, e si è conclusa in data 23/09/2019, giusto verbale n. 4 di pari data, con il quale sono state acquisite le schede afferenti il controllo successivo degli atti esaminati per il 2° quadrimestre. A chiusura di tale attività, l'Organo esecutivo, con Delibera di G.M. n. 134 del 31/12/2019, ha approvato le relazioni afferenti il 1° e 2° quadrimestre - anno 2019, contenenti le osservazioni maturate a seguito del controllo successivo degli atti".

In ultimo, conclusi i lavori afferenti il controllo successivo degli atti approvati nel 3° quadrimestre e a completamento dell'attività di Audit per l'anno 2019, l'Organo esecutivo ha approvato la *Relazione finale sull'attività di Audit - esercizio 2019*, giusta Delibera di G.M. 60 del 27/05/2020.

Gli atti relativi ai controlli interni sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione [Amministrazione trasparente / controlli e rilievi sull'amministrazione / controlli interni](#), a cui si rimanda.

Con la richiamata relazione venivano evidenziate le osservazioni maturate a seguito dei controlli successivi sui provvedimenti adottati per l'anno 2019 al precipuo scopo di orientare il personale interessato nella redazione dei provvedimenti di competenza, ottimizzando, pertanto, la qualità della produzione degli atti amministrativi e consolidando la cultura della trasparenza, attraverso cui la lettura da parte del Cittadino/Utente è resa più percepibile in forza della migliore intelligibilità degli atti.

Per quanto sopra esplicitato, anche per l'anno in corso, dall'esame del controllo successivo sui provvedimenti adottati dall'Ente nel corso del 1° quadrimestre 2020, nonostante si registri un miglioramento degli atti amministrativi prodotti ed una maggiore consapevolezza in materia di trasparenza da parte del dipendente, si rende necessario evidenziare il permanere delle criticità già riscontrate durante l'attività svolta nel precorso anno.

Pertanto, riscontrato che continuano a permanere le criticità già evidenziate nel precorso anno, si appalesa l'opportunità di richiamare le osservazioni in precedenza citate (relazione finale dell'Autorità di Audit per l'anno 2019 - *Cfr. prot. n. 7350 del 25/05/2020*) da cui si muove per delineare le esperienze maturate e arricchirle di suggerimenti che si auspica possano essere utili per la futura attività:

- *Rimozione dei refusi e di ricorrenti sovrapposizioni di termini non connessi da logica consequenzialità, che denotano una disattenzione da parte dei redattori del provvedimento, superabili attraverso una più attenta rilettura del testo;*
- *Dai provvedimenti esaminati emerge un soddisfacente miglioramento circa l'espresso richiamo al parere contabile. Ad ogni buon fine, si reputa opportuno evidenziare che anche quando non vi è "aumento di spesa o diminuzione entrate" - una corretta redazione del provvedimento imporrebbe l'espresso richiamo normativo, che giustifichi la mancata espressione del parere;*
- *Alcuni provvedimenti, seppur non ricorrentemente, sono carenti di richiami normativi che legittimano la relativa adozione. Rilievo che seppur non incidente sulla validità dell'atto, pur tuttavia non consente una trasparente lettura da parte dei destinatari, non supportati da una qualificata conoscenza in materia;*
- *Carenza di motivazioni: si è riscontrato che un documento risulta essere privo di motivazione ed, inoltre, in alcuni provvedimenti non viene accuratamente articolata la motivazione che sorregge la produzione dell'atto. Carenza non di secondaria rilevanza se si considera che la motivazione rende trasparenti le ragioni che sorreggono la volontà dei Soggetti deliberanti, oltre che a costituire un veicolo conoscitivo per la Comunità nel cui interesse l'adozione dell'atto trova la sua legittimazione;*

- *Scostamento tra narrativa e dispositivo: una insufficiente coerenza fra il testo del dispositivo del provvedimento e la narrativa che lo precede costituisce oggetto di osservazione per stimolare un più attento allineamento che renda intelligibile l'articolazione del dispositivo attraverso la trasposizione della narrativa di riferimento e delle motivazioni richiamate in narrativa; esigenza che si appalesa irrinunciabile stante che il dispositivo conclama la volontà espressa dai Componenti dell'Organo deliberante;*
- *Sul presupposto che ordinariamente la proposta origina da Organo con competenze gestionali, in taluni provvedimenti, si è evidenziata la mancata indicazione del proponente o la contestuale sottoscrizione del responsabile del procedimento che, qualora firmatario, non potrebbe che identificarsi nel proponente per le funzioni proprie demandategli, fatto salvo il parere tecnico reso dal Responsabile di P.O. competente e, ove occorra, del Responsabile dei "servizi finanziari";*
- *Obblighi di pubblicazione: in alcuni provvedimenti si riscontra la mancata pubblicazione degli allegati, che risultano essere parte integrante del provvedimento. Criticità che potrebbe essere rimossa qualora venisse prestata maggiore attenzione da parte del personale dipendente all'uopo individuato per la pubblicazione degli atti nella "Sezione Amministrazione/provvedimenti".*
- Circa la presenza dei refusi, nonostante si registri un seppur lieve miglioramento, non si riscontrano risultati sufficientemente soddisfacenti, dovendo pertanto riproporre la necessità di una rilettura degli atti a seguito della loro originaria redazione. Inoltre, dall'esame dei documenti, si riscontra poca attenzione nella impostazione della pagina (mancato utilizzo del "giustificato", punteggiatura non coerente, mancato rispetto di interlinee/spaziature, etc.);
- Non si ravvisa la necessaria attenzione al richiamo di riferimenti normativi nel corpo dell'atto propositivo. Tale peculiarità, lungi dall'apparire assolvente ad un formalismo, permette invece di orientare i Componenti degli Organi competenti all'adozione dell'atto per una appropriata manifestazione della Loro volontà, oltre a supportare la redazione e la lettura del provvedimento in forza del presupposto giuridico cui si riconduce lo stesso;
- Oggetto del provvedimento: dall'esame dei provvedimenti si registra una presenza quasi costante di oggetti troppo lunghi e articolati. Si invita a prestare più attenzione all'oggetto del provvedimento, soprattutto renderlo quanto più sintetico e diretto. Si rammenta, altresì, l'opportunità di riportare nell'oggetto il Codice Identificativo di Gara (C.I.G.), nonché l'eventuale Codice CUP, laddove richiesto.

Ben si comprenderà come un'articolata motivazione completi l'esposizione narrativa della proposta che prelude, attraverso la coerente articolazione, a consolidarsi nella determinazione

volitiva degli Organi competenti all'approvazione del provvedimento finale, che pertanto deve trovare nel dispositivo - come peraltro precedentemente sottolineato - la intelligibile manifestazione della volontà che, perché possa produrre i suoi effetti, non può che essere coerente con la narrativa esposta in sede propositiva.

Il consolidato convincimento che la proposta sottoscritta dal Responsabile di P.O. non può che ricondursi alla Sua figura istituzionale conferma in modo inequivocabile la relativa attribuzione. Ad esclusione dell'ipotesi testé prospettata, non sempre nella proposta si riscontra una chiara individuazione del proponente, soprattutto nella ipotesi in cui la stessa si riconduce al Responsabile del procedimento, di cui sarebbe opportuno farne espressa menzione.

Pertanto, nel rappresentare la incertezza che deriverebbe da una non trasparente indicazione del soggetto proponente, si evidenzia la necessità di individuare la qualifica che legittima il redattore della proposta in modo chiaro e, nell'ipotesi sia riconducibile al Responsabile del procedimento, assicurarsi che lo stesso sia stato formalmente incaricato.

Ciò precisato, non può che ribadirsi quanto in precedenza chiarito in merito all'attività dell'Autorità di Audit che, in sede di controllo successivo, non si limita all'individuazione di eventuali vizi di legittimità da rimuovere in autotutela, ma si estende anche ad un esame da cui far emergere, ove necessario, suggerimenti per indirizzare le modalità di articolazione dei futuri provvedimenti.

In tale ottica, va configurata l'elencazione che segue, che compendia la duplice finalità di suggerire comportamenti mirati oltre che agevolare la redazione di atti supportati da rigorosi riferimenti che consolidano la regolarità amministrativa e contribuiscono per la loro natura normativa a svolgere una funzione di prevenzione della corruzione, quali:

- rivolgere particolare attenzione alle fattispecie che impongono il ricorso alla Consip o al Mepa per appalti di forniture e servizi;
- il richiamo nei bandi e l'applicazione del protocollo di legalità preordinati a prevenire le infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti;
- la scrupolosa stesura dei bandi di gara assicurando una redazione che sia rispettosa delle esigenze di trasparente leggibilità, che peraltro costituisce valido ausilio in sede di verifica della documentazione amministrativa da parte degli Organi preposti all'aggiudicazione; al fine di garantire massima imparzialità, si ritiene opportuno snellire l'attività amministrativa attraverso la semplificazione e, ove possibile, l'omogeneizzazione delle procedure;
- in presenza di affinità che accomunano più tipologie, sarebbe auspicabile standardizzare procedure omogenee che consentano uniformità e elaborazione di sintesi degli atti propositivi e delle determinazioni, onde facilitare un' agevole lettura ed una comunicazione trasparente;

- sviluppare un'attività sinergica tra i Responsabili di PP. OO. ed i loro collaboratori preposti alla redazione degli atti per migliorare l'azione amministrativa con un costante aggiornamento;
- condizione imprescindibile per il raggiungimento dei risultati conseguibili in merito ai superiori obiettivi è riconducibile alla "formazione del personale". Invero, la formazione non va interpretata esclusivamente in funzione della pur insostituibile funzione di contrasto alla corruzione, in forza della quale il Legislatore ha previsto l'obbligatorietà, ma altresì per consolidare una "*cultura della organizzazione*" attraverso percorsi condivisi fra i diversi operatori.

Carlentini, 02 LUG. 2020



IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Daniele Giamporcaro