



Settore Affari Generali

Savona, data del protocollo

Ai Dirigenti
Ai Titolari di Posizione Organizzativa
Al Nucleo di Valutazione
Ai Revisori dei Conti
Al Consiglio Provinciale

OGGETTO: Controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti ai sensi dell'art. 147 bis secondo comma del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i.

Resoconto secondo trimestre 2024.

La presente relazione è predisposta in applicazione dell'art. 147bis del D.Lgs. 267/2000 che, così come modificato dal D.L. 174/2012 convertito in L.213/2012, ha previsto un rafforzamento del sistema dei controlli, che il legislatore ha inteso incrementare, consolidando in particolare le modalità di presidio sull'attività dell'Ente affinché l'azione amministrativa sia in grado di assicurare il rispetto delle regole che la disciplinano, nonché l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione.

Con Direttiva del Segretario Generale Prot. n. 15497 del 28/03/2024 avente ad oggetto "*Controlli successivi di regolarità amministrativa degli atti ai sensi dell'art. 147 bis comma 2 D. Lgs. 267/2000 e s.m.i.*" è stata superata la precedente impostazione formalistica della tipologia di controllo in questione, a favore di un approccio sostanziale sulla regolarità dell'atto. Come noto, il sistema complessivo dei controlli interni costituisce strumento teso al miglioramento della qualità amministrativa degli atti e può essere di supporto nella prevenzione di fenomeni di *maladministration* nell'Ente, intendendosi, con quest'ultimo termine, la



Settore Affari Generali

deviazione dall'interesse pubblico per il perseguimento di interessi privati estranei allo scopo dell'atto.

Il controllo preventivo in sede amministrativa degli atti di competenza dirigenziale non spetta al Segretario Generale bensì ai Responsabili delle singole strutture, in quanto tenuti – nell'ambito della propria autonomia gestionale – ad attestare la correttezza dell'istruttoria portata a compimento. Nella fase preventiva di formazione di un provvedimento, dunque, ogni dirigente responsabile attesta la correttezza della propria azione amministrativa, che si completa con il controllo contabile da parte dei Servizi Finanziari, ove previsto, estendendosi anche al merito ed alla convenienza dell'atto.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa vede, invece, come protagonista il Segretario Generale, che valuta un provvedimento dirigenziale dotato – in sé - di piena efficacia, non con la funzione di impedire preventivamente l'adozione degli atti gestionali, bensì di intercettare, pur se in fase successiva, eventuali criticità.

Per questo motivo, il controllo in oggetto è riconducibile ad una azione complessiva a carattere collaborativo, al fine di orientare correttamente la gestione futura, rendendo consapevoli degli esiti di questa attività sia i revisori dei conti che l'organo di valutazione, oltre al Consiglio Provinciale.

Pertanto, le funzioni di controllo attribuite al Segretario non si traducono in atti di amministrazione attiva, di cui solo i dirigenti sono responsabili, ma in un potere di direttiva a cui i dirigenti medesimi hanno l'obbligo di conformarsi per gli atti successivi.

Il controllo in oggetto verrà effettuato dall'ufficio di supporto al Segretario Generale in qualità di RPCT (Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza).

Al fine di rendere tempestiva la conoscenza dei rilievi emersi, le risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa e le conseguenti direttive verranno trasmesse, a cura del Segretario Generale:

- con cadenza trimestrale ai dirigenti, ai responsabili di procedimento, ai responsabili di posizione organizzativa;
- semestralmente ai soggetti istituzionali indicati dall'art. 147 bis c. 3 de D. Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.

Secondo quanto indicato nella direttiva prot. n. 15497 del 28/03/2024 sopra citata, il controllo sugli atti è stato, dunque, svolto al fine di garantire:

- **Completezza sostanziale del provvedimento in relazione agli atti connessi:** l'atto deve risultare intrinsecamente coerente, in termini qualitativi e quantitativi, in particolar modo tra



Settore Affari Generali

finalità esplicitate e decisioni adottate; eventuali difformità tra premesse/motivazioni dell'atto e decisioni adottate nel complesso devono essere rese esplicite in forma analitica ed esaustiva;

- **Competenza:** il soggetto adottante deve coincidere con il titolare dell'azione amministrativa;
- **Principi generali dell'azione amministrativa:** l'atto deve rendere evidente l'applicazione dei principi generali dell'azione amministrativa in termini di conformità alla normativa, economicità, efficacia ed efficienza, imparzialità e proporzionalità, ragionevolezza, trasparenza. In questo senso, l'atto deve esplicitare in modo chiaro e completo le motivazioni della decisione;
- **Rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti,** verificato attraverso un'analisi complessiva del fascicolo, delle interruzioni e delle sospensioni procedurali;
- **Rapporti tra Amministrazione e soggetti esterni;**
- **Corretta impostazione** degli strumenti giuridici in materia di affidamento di lavori, beni e servizi ai sensi della normativa vigente;
- **Completezza formale:** il provvedimento deve essere integro in riferimento agli elementi essenziali dell'atto amministrativo;
- **Conformità alla normativa:** l'atto deve riportare, con riferimenti corretti e pertinenti, la normativa generale e di settore;
- **Integrità documentale** in ordine al collegamento tra atto principale ed allegati;
- **Eventuali indicazioni per l'opposizione/ricorso avverso l'atto;**
- **Pubblicità interna ed esterna:** il provvedimento deve essere comunicato alle strutture dell'Ente interessate (oltre che pubblicato ai sensi di legge);
- **Coerenza con la programmazione:** l'atto, ove necessario, deve riportare i riferimenti ai documenti di programmazione dell'Ente.

Modalità operative

Con la citata direttiva sono stati ridefiniti oggetto e perimetro del controllo successivo di regolarità amministrativa, che ha riguardato il fascicolo relativo al provvedimento estratto, circostanza che ha comportato l'analisi di un numero di documenti variabile.



Settore Affari Generali

Pertanto, ai fini del calcolo del numero di fascicoli da estrarre, si considera che un fascicolo contenga, convenzionalmente, cinque provvedimenti dirigenziali. Il calcolo della percentuale degli atti da sottoporre a controllo (di norma pari al 5%) dovrà tenere conto della predetta equivalenza.

Il campione degli atti soggetti a controllo successivo di regolarità amministrativa è stato scelto sul totale degli atti adottati da ciascun Responsabile nel corso del II trimestre 2024.

Il campione di documenti da sottoporre a controllo successivo è tratto dagli elenchi delle determinazioni e degli altri atti adottati.

L'estrazione dei provvedimenti è stata effettuata tramite l'uso di procedura informatica con generatore di numeri casuali pubblicata sul sito della Regione Emilia Romagna.

Nel dettaglio, relativamente al **II trimestre 2024**, sono stati sottoposti a controllo in totale n. **15 fascicoli**.

Gli atti esaminati corrispondenti ai numeri estratti, come da verbale n. prot. 51783/2024, risultano essere i seguenti: 1303/24- 1009/24- 1703/24- 1824/24- 1592/24- 1517/2024- 1398/24- 1288/24- 1446/24- 1630/24- 1290/24- 1723/24- 1193/24- 1602/24- 1711/24.

Risultanze di controllo

- **n. 6** provvedimenti aventi esito positivo senza rilievi né osservazioni.

Gli atti controllati hanno evidenziato elementi di carattere formale e sostanziale tali da poter giungere ad un giudizio complessivamente positivo di regolarità amministrativa. In particolare è emerso un adeguato livello di conformità degli atti adottati agli indicatori precedentemente esplicitati ed in particolare:

- il rispetto e il richiamo della normativa vigente e dei Regolamenti;
- la leggibilità e chiarezza del documento;
- la coerenza del dispositivo con la parte narrativa;
- il richiamo ad atti precedenti;
- l'apposizione del visto di regolarità contabile sugli impegni di spesa;
- la chiara indicazione dei destinatari dell'atto.



Irregolarità emerse in fase di controllo

Quanto ai rilevi in esito alle attività di controllo svolte si rileva che:

- **n. 1** provvedimenti in cui non viene indicato il responsabile del procedimento ai sensi degli artt. 4, 5 e 6 della L. 241/1990.

Dall'esame effettuato risulta che spesso, soprattutto nei provvedimenti monocratici, viene dimenticata l'indicazione del responsabile del procedimento, ciò anche se non inficia la regolarità dell'atto, comunque non garantisce quella trasparenza che il disposto normativo e il regolamento intendono tutelare.

In taluni casi viene indicato solo il responsabile del provvedimento finale, ossia il dirigente competente, mentre è chiaro che l'istruttoria è stata svolta da altro soggetto, che ai sensi della legge n. 241/1990 deve essere indicato.

Va anche ricordato che l'istruttoria assume un'importanza fondamentale tanto che il dirigente, competente alla sottoscrizione del provvedimento finale, può discostarsene solo con adeguata motivazione.

La mancata indicazione del responsabile di procedimento o la sua individuazione "fittizia" sempre e in ogni caso nel dirigente, non consente di valutare anche eventuali situazioni di conflitto di interesse in capo ai soggetti che di fatto svolgono l'istruttoria, oltre a non essere coerente con le norme sulla trasparenza dei procedimenti amministrativi;

- **n.8** provvedimenti in cui manca l'indicazione delle autorità competenti alle quali, eventualmente, proporre opposizione e/o ricorso. Si attesta una generale e diffusa prassi di non indicare l'autorità cui ricorrere. Si ritiene, quindi, doveroso richiamare l'attenzione di tutti i destinatari in indirizzo, in particolar modo dei Responsabili del procedimento e degli organi decisori, sull'obbligatorietà di inserire negli atti di competenza l'indicazione in oggetto.

L'art. 3, 4° comma, della Legge n. 241/1990 stabilisce, infatti, che "*in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere*" pena, ad avviso della giurisprudenza prevalente, la remissione in termini per impugnazione a prescindere dal contenuto positivo o negativo dell'atto stesso.

- **n. 7** autorizzazioni rilasciate dall'Ente in tempi superiori a quelli previsti dalla legge.



Settore Affari Generali

L'autorizzazione è quel provvedimento mediante il quale la P.A., nell'esercizio di un'attività discrezionale in funzione preventiva (e normalmente ad istanza dell'interessato), provvede alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo o ad una potestà pubblica, che devono necessariamente preesistere in capo al destinatario.

I termini di conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio, oppure dal momento in cui viene presentata la domanda del privato, nelle ipotesi in cui vi sia un obbligo dell'amministrazione di provvedere.

Di regola, il termine è di trenta giorni. In varie ipotesi, espressamente individuate con appositi decreti del presidente del Consiglio dei Ministri, i termini di conclusione del procedimento possono essere stabiliti volta per volta con riguardo alle amministrazioni statali o agli enti pubblici nazionali, i quali tuttavia non possono superare il termine di novanta giorni.

Nello specifico, n. 7 autorizzazioni per la circolazione su strade di competenza provinciale con veicoli per transiti e/o trasporti in condizioni di eccezionalità sono state rilasciate da quest'Ente in tempi superiori ai 15 giorni.

Le domande per ottenere l'autorizzazione alla circolazione per i veicoli eccezionali o per i trasporti in condizione di eccezionalità, ai sensi dell'art 14 c. 1 del CdS, devono essere presentate all'ente proprietario o concessionario per le autostrade, strade statali e militari ed alle regioni per la rimanente rete viaria. Le regioni possono delegare alle province le competenze relative all'autorizzazione alla circolazione di cui all'articolo 10, comma 6, del codice. In tale caso ciascuna provincia ha competenza a rilasciare l'autorizzazione sull'intero territorio regionale, previo nulla osta delle altre province.

Ai sensi dell'art. 14 c.2 del regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della Strada (D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495) *“l'autorizzazione deve essere rilasciata entro quindici giorni dalla presentazione della domanda”*.

Direttiva specifica: il Dirigente dovrà assumere misure organizzative per garantire il rispetto del termine, previa valutazione dell'attuale adeguatezza organizzativa.



In una prospettiva generale, è necessario ribadire la raccomandazione a prestare particolare attenzione ai seguenti aspetti critici riscontrati a livello diffuso:

- **Motivazione**

Come noto, l'art. 3 della legge n. 241/1990 ha introdotto l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo. Tale obbligo riveste carattere generale, come evidenziato dal dato letterale della norma che estende chiaramente la portata di tale precetto ad ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale.

Fanno eccezione, ai sensi del comma 2 della medesima disposizione, gli atti normativi e quelli a contenuto generale.

È pacifico, pertanto, l'obbligo di motivazione applicato alle determinazioni dirigenziali.

Sempre al comma 1, la richiamata norma prevede che la motivazione indichi i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. Mentre i presupposti di fatto riguardano gli elementi costitutivi posti alla base del provvedimento, le ragioni giuridiche attengono all'iter logicogiuridico percorso dall'Amministrazione, che giustifica l'emanazione dell'atto anche sul piano normativo. Il provvedimento, dunque, dovrà rendere conto tanto della legittimazione del potere, quanto della situazione concreta in cui lo stesso viene esercitato, con la dovuta esternazione del percorso logico-giuridico che ha condotto alla decisione adottata. Quanto più complessa è stata l'istruttoria, tanto più specifica ed articolata dovrà essere la motivazione. Essa dovrà permettere una agevole comprensione del provvedimento, garantendo a tutti i soggetti interessati le informazioni indispensabili a consentire di esercitare i mezzi di tutela previsti anche a livello giurisdizionale. La motivazione ha la finalità di fornire, in particolare nei confronti dei destinatari del provvedimento, le conoscenze necessarie per apprezzarne la piena legittimità, testimoniando il regolare esercizio del potere amministrativo. La sufficienza della motivazione deve essere valutata in proporzione alla attitudine del provvedimento a dissipare dubbi di esercizio arbitrario o irrazionale della azione amministrativa. La congruità viene misurata rispetto alla comprensibilità e precisione dei passaggi logici percorsi dall'Amministrazione per pervenire al dispositivo.



Settore Affari Generali

L'obbligo di motivazione è assolto anche se il provvedimento richiama un altro atto che riporti le ragioni della decisione, purché tale atto sia reso disponibile ("motivazione per relationem").

- Conflitto di interessi.

Con riferimento alla gestione dei conflitti di interesse si richiama preliminarmente l'attenzione su quanto indicato nella precedente direttiva del Segretario generale prot. n. 11862 del 08/03/2024.

A tal uopo giova rammentare che nella predetta direttiva veniva espressamente richiesto quanto segue:

"Si propongono, di conseguenza e in aggiornamento del piano anticorruzione, le seguenti misure:

- *analisi dei processi e individuazione dei ruoli sostanziali nell'ambito degli stessi;*
- *a cura dell'ufficio personale procedere all'acquisizione delle dichiarazioni ai sensi degli articoli 5 e 6 del DPR n. 62/2013 che consenta a ciascun responsabile di unità organizzativa di valutare la eventuale sussistenza di situazioni di conflitto d'interessi stabili;*
- *a cura dell'ufficio personale procedere al rinnovo delle dichiarazioni ex articoli 5 e 6 del DPR n. 62/2013 in caso di trasferimento d'ufficio;*
- *a cura dell'ufficio personale acquisire le dichiarazioni ex articoli 5 e 6 del DPR n. 62/2013 prima della stipula dei contratti individuali di lavoro in seguito ad assunzione; le dichiarazioni sono messe a disposizione del supervisore gerarchico affinché prenda le decisioni organizzative conseguenti;*
- *a cura dell'ufficio personale ciascun responsabile di unità organizzativa deve adottare alcune misure interne, finalizzate ad evitare il prodursi di situazioni di conflitto d'interessi, assegnando le attività, le decisioni, gli endoprocedimenti, le istruttorie procedimentali, a persone che non siano in conflitto d'interessi;*
- *nelle procedure di aggiudicazione, individuare tutti i soggetti che intervengano a vario titolo nel processo, chiarendo che la procedura di aggiudicazione non si identifica solo con la fase di gara, ma attiene a tutte le fasi anteriori e successive, come ad esempio la predisposizione dei capitolati e l'esecuzione dei contratti espressamente richiamata dall'articolo 16 del D. Lgs. 36/2023 e s.m.i."*

Orbene, alla luce delle indicazioni espresse si raccomanda, anche nelle more dell'aggiornamento degli strumenti di pianificazione, che ciascuno, per quanto di rispettiva competenza, si attivi in conformità per la gestione dinamica delle situazioni potenziali di conflitto di interesse. Del che è anche gradito un cenno di riscontro.



Settore Affari Generali

Al contempo si fa rilevare, a parziale integrazione di quanto già indicato da quest'Ufficio nella prefata Direttiva, che coloro che rivestono ruoli di responsabilità e sono chiamati ad esprimere, verso l'esterno, la volontà dell'Ente attraverso determinazioni dirigenziali e/o altri atti produttivi di effetti nella sfera giuridica altrui possano inserire – a prescindere dalla sia pur necessaria e comunque pregiudiziale specifica valutazione in concreto sulla sussistenza all'interno dei provvedimenti assunti un'attestazione circa l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi – di cui ovviamente una valutazione pregiudiziale, sostanziale e “in concreto” si qualifica in ogni caso come preconditione - nella formula “di dare atto ai sensi dell'art. 6/bis della L. n. 241/1990 e dell'art. 1 comma 9 lett.e) della L. n. 190/2012 della insussistenza delle cause di conflitto di interesse, anche potenziale” o altra equivalente.

E' appena il caso di evidenziare, al riguardo, che ogni dichiarazione deve essere sempre preceduta da una disamina puntuale del soggetto attestante volta a valutare, in concreto, l'effettiva insussistenza/sussistenza di una condizione di assenza di conflitto di interesse e che, qualora la stessa dovesse sussistere ci si dovrà assolutamente astenersi dall'adozione dell'atto, la cui istruttoria dovrà essere, quindi, demandata integralmente ad altro Responsabile.

Resta inteso, a margine di ogni ulteriore considerazione la sussistenza di pregnanti obblighi di comunicazione da parte del soggetto in conflitto circa l'integrazione della condizione in argomento nonché il dovere di vigilanza da parte dei rispettivi Responsabili.

Si rammenta, altresì, che l'ultimo comma dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 36/2023 stabilisce che l'Ente adotti misure adeguate a prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse con specifico riguardo allo svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni.

Si ribadisce, pertanto, quanto richiamato nella predetta direttiva prot. n. 11862 del 08/03/2024 con riferimento all'importanza della formazione in materia, posto che l'applicazione puntuale delle misure adottate con la direttiva prot. n. 11862 del 08/03/2024 è già in sé strumento idoneo ed efficace allo scopo. Infatti tali misure contribuiscono ad accrescere e a consolidare livelli di consapevolezza adeguati da parte di tutti i dipendenti e, in particolare, dei soggetti che giocano un ruolo strategico nel sistema delineato, in quanto chiamati ad assegnare e gestire le persone in rapporto ai ruoli ed ai processi.



PROVINCIA DI SAVONA



Settore Affari Generali

Le indicazioni contenute nella presente nota hanno valore di direttiva. Pertanto se ne dispone la pubblicazione nella sezione specifica di Amministrazione Trasparente del sito istituzionale.

Il Segretario Generale
(dott. Alberto Zurlo)