



Settore Affari Generali

Savona, data del protocollo

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 primo semestre 2023 (nuova metodologia).

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 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.



Settore Affari Generali

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.

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.

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 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;**



Settore Affari Generali

- **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

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 I semestre 2023.

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 **I semestre 2023**, sono stati sottoposti a controllo in totale n. **72 provvedimenti:**

- n. 16 determinazioni di impegno di spesa e accertamenti pari al 5% di 325;
- n. 2 contratti pari al 5% di 41;
- n. 54 di altri atti amministrativi pari al 5% di 1082.



Settore Affari Generali

Risultanze di controllo

- **n. 30** 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 rilievi in esito alle attività di controllo svolte si rileva che:

- **n. 8** 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.



Settore Affari Generali

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.19** 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.1** provvedimento in cui non vengono menzionati gli allegati quali parti integranti dell'atto stesso. Ai fini dell'affidabilità dell'atto amministrativo si ritiene opportuno verificare che gli eventuali riferimenti esterni all'atto quali per esempio allegati di ogni tipo, siano corretti, reperibili e protocollati se previsto per legge. E' necessario, pertanto, verificare la corretta allegazione dei documenti richiamati, in quanto la mancata o erronea produzione di allegati, che costituiscono parte integrante e sostanziale dell'atto, potrebbe comprometterne la validità o l'efficacia;

- **n. 15** autorizzazioni rilasciate dall'Ente in tempi superiori a quelli previsti dalla legge.

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



Settore Affari Generali

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. 15 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”*.

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.

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.

Si richiama integralmente la direttiva prot. n. 15497 del 28/03/2024, con particolare rinvio alla indicazione in base alla quale non devono essere inserite nelle determinazioni le dichiarazioni circa l'accertamento dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, in quanto è onere di ciascun dipendente o dirigente comunicarle ove esistenti.

Tutte le norme attualmente in vigore prevedono il solo obbligo di comunicazione da parte del soggetto in conflitto e il dovere di vigilanza da parte dei superiori gerarchici.

In particolare, 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, nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni.



PROVINCIA DI SAVONA



Settore Affari Generali

Si ribadisce, pertanto, quanto richiamato nella predetta direttiva prot. n. 15497 del 28/03/2024 in riferimento all'importanza della formazione in materia, posto che l'applicazione puntuale delle misure adottate con la direttiva prot. n. 15497 del 28/03/2024 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.

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.ssa Concetta Orlando)