

VERBALE DELL' ESITO CONCLUSIVO DEL CONTROLLO DELLE DETERMINAZIONI
DIRIGENZIALI DELL' UNIONE DELLE TERRE D' ARGINE
AI SENSI DELL' ART.3 COMMA 2 DL 174/2012 conv in L.213/2012.
PRIMO TRIMESTRE 2013 (GENNAIO – MARZO)

Indice:

OGGETTO DEI CONTROLLI

VIZI, IRREGOLARITA' E CRITICITA' RISCOSETRATE NELLA REDAZIONE DEGLI ATTI

VALUTAZIONI

AUDIZIONI

INDICAZIONI FINALI

CONCLUSIONI

Il giorno trentuno (31) del mese di maggio dell' anno 2013, sono riuniti nell' ufficio del Segretario Generale della sede dell' Unione delle Terre d' Argine (UdTA) in corso Alberto Pio, 91 i sig.ri Andrea Orlando – Segretario Generale- e Balestrazzi Rita- segretaria verbalizzante, al fine di esaminare i controlli effettuati sulle determinazioni dirigenziali estratte in data 08/04/2013.

Visto il regolamento di organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni approvato con delibera di Consiglio dell' Unione delle Terre d' Argine n.3 del 30.01.2013;

Visto, altresì, l' atto organizzativo sui controlli di regolarità amministrativa del Segretario generale prot. n.11789 del 05/04/2013 ed in particolare la scheda di rilevazione contenente gli elementi principali, sulla base dei quali è stato effettuato il controllo a posteriori di ciascun atto, di seguito riportati:

- presenza degli elementi essenziali;
- competenza dell' ente o soggetto giuridico che lo ha emanato;
- competenza dell' organo che lo ha adottato;
- completezza dell' oggetto e coerenza con il dispositivo
- presenza dei riferimenti normativi e regolamentari;
- sufficienza, congruità e non contraddittorietà della motivazione;
- coerenza del dispositivo con la motivazione;
- attuazione degli atti di programmazione dell' ente;
- correttezza e comprensibilità della redazione in relazione ai principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia;
- richiamo agli adempimenti relativi alla fase integrativa dell' efficacia previsti dalla normativa (es.: invii -a organi di controllo o a soggetti esterni, pubblicazioni, comunicazioni o notifiche ..);
- rispetto dei termini di conclusione del procedimenti;



Visto il verbale della seduta dell' 8.04.2013, prot. n.12645 del 12.04.2013 relativo all' estrazione delle determinazioni dirigenziali dell' Unione delle Terre d' Argine sottoposte a controllo amministrativo ai sensi dell' art.3 comma 2 D.L 174/2012 con in L.213/2013;

gli atti complessivamente controllati sono n. 26 pari al 10% (con arrotondamento all' unità inferiore e con un minimo di 1 atto) degli atti di competenza di ciascun dirigente relativi al primo trimestre 2013;

si procede ad esaminare ciascuna scheda ed a redigere il presente verbale.

OGGETTO DEI CONTROLLI

La finalità dei controlli ex-post sugli atti amministrativi avviato sulla base delle disposizioni sopra riportate (art.3 comma 2 D.L 174/2012 conv in L. 213/2012; Regolamento approvato con delibera di Consiglio dell' Unione delle Terre d' Argine n.3/.2013 DL. 174/12 e l' atto organizzativo sui controlli di regolarità amministrativa del Segretario generale prot. n 11789/2013), non è unicamente quella della valutazione dei singoli atti, ma anche quella di rilevare dalle verifiche effettuate elementi utili per fornire ai dirigenti analisi, valutazioni e suggerimenti relativamente ai procedimenti a cui gli atti esaminati si riferivano al fine di migliorarne la qualità. La funzione di questo tipo di controllo si ispira ai principi generali di revisione aziendale secondo i quali, in sintesi vengono effettuati i controlli dagli organi facenti parte dell'azienda principalmente al fine di garantire l'affidabilità dei dati che convergono verso l'alta direzione, perché questa possa trarre migliore consapevolezza della gestione e perché tutte le procedure amministrative siano oggetto di un attento e sistematico controllo. In particolare la revisione interna si prefigge, inoltre, di mettere in luce aspetti di miglioramento (efficienza) nel sistema amministrativo e gestionale dell'azienda affinché le scelte e le decisioni operative e strategiche della direzione siano indirizzate anche ad un affinamento della governance aziendale.

Si riporta di seguito la tabella riassuntiva contenente il numero di atti controllati in riferimento al settore/i di ciascun dirigente:

SETTORI	NUMERO DETERMINAZIONI CONTROLLATE
Comunicazione	1



Ambiente	1
Risorse umane	6
Cultura	1
Finanze, bilancio , controllo di gestione (servizio economato)	2
Istruzione	1
Lavori pubblici (servizio appalti e contratti)	2
Polizia municipale	1
Restauro e conservazione patrimonio immobiliare	1
Servizi sociali	9
Sportello unico imprese	1



VIZI, IRREGOLARITA' E CRITICITA' RISCONTRATE NELLA REDAZIONE DEGLI ATTI

Brevemente si ricorda che l'atto amministrativo è invalido qualora sia affetto da vizi di legittimità o di merito. Il controllo amministrativo ex – post sugli atti previsto dalla normativa vigente (art.3 comma 2 D.L 174/2012 conv in L. 213/2012- regolamento di organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni approvato con delibera di Consiglio dell' Unione delle Terre d' Argine n.3/.2013) ha come compito quello di verificare se negli atti sussistono vizi di legittimità. I vizi di legittimità sono classificati in tre categorie: l' incompetenza, l' eccesso di potere e la violazione di legge. Tutti e tre i vizi possono condurre all' annullamento dell' atto. L' incompetenza deve essere relativa(l' assoluta comporta la nullità dell' atto), causata cioè dall' invasione della sfera di competenza di una autorità amministrativa ad opera di un' altra autorità amministrativa, la cui funzione sia diversa per grado o per materia. L' atto invalido può essere sanato eliminando i vizi che lo hanno colpito: la **sanatoria** prende il nome di **convalida** quando è

effettuata dalla autorità competente all' adozione dell' atto; di **ratifica** se l' autorità competente fa proprio un atto legittimamente ma provvisoriamente posto in essere da un altro agente; di **conferma** quando, senza novazione dell' atto, quest' ultimo viene riconosciuto come esatto.

Nella griglia utilizzata per il controllo e sotto riportata i vizi di illegittimità sono da ricondurre all' assenza degli elementi riportati ai punti 1,2,6,7,10,11. La non piena correttezza, invece, degli elementi riportati ai punti 4,5,8 e 9 non invalidano l' atto ma lo rendono irregolare. Si tratta di modeste anomalie che il provvedimento presenta rispetto uno schema normativo pienamente rispettoso dei principi in materia di redazione degli atti amministrativi, la cui infrazione è considerata non viziante la validità: l'ordinamento non prevede alcuna forma reattiva contro il provvedimento irregolare. Le note a fianco delle irregolarità riscontrate vanno, pertanto, intese come suggerimenti finalizzati a migliorare la qualità degli atti amministrativi controllati.

Può accadere viceversa che la irregolarità del provvedimento porti alla sua inefficacia, non in termini sanzionatori definitivi, ma transitori, cioè sino alla regolarizzazione o alla rettifica dell'atto: lo stato irregolare non invalida l'atto, ma ne limita l'efficacia sino alla sua regolarizzazione.



Gli atti controllati risultano tutti privi di vizi di legittimità in quanto posti in essere dal soggetto competente, non contrari alla legge e correttamente motivati.

Diverse criticità sono state riscontrate in merito alle tecniche di redazione e al rispetto dei principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia.

Le principali criticità riscontrate negli atti riguardano la redazione del testo e la coerenza tra oggetto e dispositivo. In due soli casi non sono state citate le normative a supporto del dispositivo. In un caso è stata riscontrata la necessità di avviare in tempi brevi una nuova gara per l' affidamento del servizio e ne è stata data adeguata informazione nella scheda di rilevazione .

La tabella sottostante riporta sinteticamente l' esito derivante dall' esame degli atti:

	ELEMENTI SOGGETTI AL CONTROLLO	SI	NO
1	L' atto è completo in quanto sono presenti gli elementi essenziali?	26	

2	L' atto è di competenza dell' ente o soggetto giuridico che lo ha emanato?	26	
3	L' atto è adottato dall' organo competente?	26	
4	L' oggetto è completo e coerente con il dispositivo	18	8
5	Sono presenti i riferimenti normativi e regolamentari?	24	2
6	La motivazione è sufficiente e congrua, non contraddittoria?	26	
7	Il dispositivo è coerente con la motivazione?	26	
8	Il provvedimento dà attuazione agli atti di programmazione dell' ente?	26	
9	Il testo del provvedimento è redatto correttamente ed è comprensibile? Risponde cioè ai principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia?	16	8
10	Sono richiamati gli adempimenti relativi alla fase integrativa dell' efficacia previsti dalla normativa (es.: invii a organi di controllo o a soggetti esterni, pubblicazioni, comunicazioni o notifiche ..)?	26	
11	Il procedimento è stato concluso entro i termini?	26	

VALUTAZIONI

Di seguito si sintetizzano le valutazioni che trovano analisi ed approfondimento nelle schede di rilevazione consegnate ai dirigenti per gli atti di rispettiva competenza.

Le criticità più frequenti, come si evince dalla tabella, riguardano “ la redazione del testo” (8 determinazioni su 26) e “ la coerenza tra l' oggetto e il dispositivo” (8 determinazioni su 26).

La redazione del testo

In merito alla redazione del testo si riscontrano difficoltà nella sua comprensione dovute al mancato rispetto dei principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia

La comprensibilità dell'atto amministrativo rappresenta oggi la misura per contribuire a rendere più trasparente l'attività dell'ente. La trasparenza rappresenta, infatti, un diritto dei cittadini e si traduce in uno stimolo per le pubbliche amministrazioni a modificare comportamenti o a rivedere prassi che potrebbero non essere in linea con il pieno rispetto del perseguimento dell'interesse pubblico. Solo una Pubblica amministrazione che agisce in base ad atti intelligibili dalla maggioranza degli amministrati può essere in linea con tali principi.

Alcuni dei fattori di scarsa comprensibilità rilevati sono i seguenti:

- 1) il linguaggio utilizzato è a volte troppo tecnico e pertanto accessibile ai soli addetti ai lavori;
- 2) vengono utilizzate sigle senza farle precedere dall' espressione per intero quando usate per la prima nel testo;
- 3) si richiamano leggi o regolamenti in modo generico (es. D. Lgs n. 267/2000; D. Lgs 163/2006; Dpr n. 207/2007 ecc..) senza specificare gli articoli o i commi che, se accompagnati da una loro breve descrizione, faciliterebbero la comprensione dei contenuti dell' atto;
- 4) si eccede nella elencazione di presupposti giuridici e di fatto mentre si riduce la motivazione a poche righe convenzionali e a volte la motivazione rimane implicita;
- 5) in alcuni casi vi è scarsa organicità nello sviluppo logico del testo: si mescolano motivazione, premesse, richiami giuridici senza un ordine che attenga alla struttura standard della parte centrale dell' atto amministrativo (preambolo-motivazione dispositivo);
- 6) si sintetizza in modo estremo ed alcuni atti sono privi dei riferimenti normativi o giuridici necessari alla corretta comprensione;



Per evitare che ciò possa avvenire sarebbe buona norma rileggere attentamente il testo del provvedimento dopo la sua redazione, eventualmente, per gli atti più complessi, farlo leggere ad un collega affinché, chi è meno addetto ai lavori e meno coinvolto nell' argomento, possa verificarne l' immediata comprensione. Attenersi ad alcuni semplici accorgimenti, aiuterebbe a rendere i testi più leggibili e comprensibili. Si riportano di seguito i suggerimenti ritenuti più efficaci:

- formulare periodi brevi e chiari:
- preferire, quando è possibile, le frasi affermative a quelle negative;
- evitare la presenza di informazioni non necessarie che appesantiscono inutilmente il testo;
- evitare lo stile telegrafico che può nascondere i nessi logico-grammaticali fra le varie porzioni di testo;
- in generale utilizzare il ricorso all' elencazione per punti , che rende il testo più chiaro e incontrovertibile;
- utilizzare per il preambolo le espressioni ad inizio periodo “ *Visto*” o *Richiamato*” e per la motivazione “ *considerato*” o “ *ritenuto opportuno*”

La coerenza tra l' oggetto e il dispositivo

Il secondo elemento di criticità che risulta più frequente nel controllo effettuato è quello della coerenza tra l' oggetto e il dispositivo.

Di seguito alcuni dei fattori determinanti tale incoerenza:

- 1) vengono utilizzati termini diversi nell' oggetto e nel dispositivo facendo insorgere ambiguità;

2) nell' oggetto si riportano citazioni di atti, normative o articoli senza dare spiegazione di ciò che prevedono;

3) per brevità viene scritto in modo troppo sintetico l' oggetto facendo scaturire dubbi sui contenuti dell' atto;

4) il primo punto del dispositivo non sempre corrisponde all' oggetto e solo dopo una lettura di tutti i punti del dispositivo si ritrova quanto riportato nell' oggetto.

Per evitare questo tipo di imprecisioni che impediscono all' oggetto di raggiungere il proprio scopo principale (comprendere da una sua lettura il contenuto del testo), sarebbe buona norma controllare, al termine della redazione, di aver utilizzato nell'oggetto la stessa terminologia del dispositivo.

Ciò aiuterebbe a raggiungere l' obiettivo dell' oggetto vale a dire quella di indicare in modo immediato la finalità del provvedimento e tutti gli argomenti principali trattati dal provvedimento in modo sintetico ma esaustivo.

AUDIZIONI

Nel corso dell' attività di controllo sono state effettuate due audizioni con i dirigenti o responsabili di procedimento ed i redattori degli atti dei settori sotto elencati, per approfondire tematiche che necessitavano di chiarimenti. Si riporta sinteticamente quanto emerso:

Settore risorse umane

nell' esaminare le determinazioni estratte del settore si è constatato che una percentuale considerevole di atti (12,5% delle determinazioni di settore del primo trimestre) riguardanti le assunzioni a tempo determinato vengono redatte richiamando la normativa di riferimento e le motivazioni dalle quali scaturiscono le necessità del settore istruzione di assumere il personale.

Tale procedura accorpa in una unica responsabilità (quella del dirigente del settore risorse umane) due procedure: quella che dimostra l' insorgenza del bisogno di assumere



personale relativamente alle motivazioni inerenti il funzionamento del servizio istruzione e quella che tecnicamente rende possibile assumere per periodi determinati il personale. Si è convenuto che si tratta di due competenze diverse una in capo al dirigente del settore istruzione (o altro settore che necessiti di personale) e l'altra in capo al dirigente del settore risorse umane. Il provvedimento a firma del dirigente del settore risorse umane, pertanto, dovrebbe richiamare formalmente una richiesta del dirigente del settore istruzione (comprensiva delle motivazioni e dei riferimenti normativi dai quali scaturisce la necessità) e limitarsi a determinare la procedura che tecnicamente e giuridicamente permette di effettuare le assunzioni a tempo determinato.

Settore Bilancio e Controllo di gestione-Servizio economato:

del settore economato è stato esaminato un atto molto lungo e complesso, che ha reso necessario un approfondimento da parte del responsabile di procedimento e del redattore. Si tratta del provvedimento con il quale si provvede alla manutenzione e assistenza delle attrezzature informatiche per l'anno 2013. I rilievi riferiti alla redazione del testo, riguardano in particolare le difficoltà riscontrate nell'individuare quando si tratti di assunzioni di impegni di spesa a fronte di contratti in essere e quando, invece, si tratti di affidamenti diretti di servizio. L'indicazione per atti complessi come questo è quella di utilizzare allegati per snellire il testo. In questo caso, inoltre, è stato consigliato di suddividere il testo in due parti, che evidenzino in modo chiaro rispettivamente gli affidamenti diretti con impegno di spesa e gli impegni di spesa a fronte di contratti ancora in essere.

Durante l'audizione è stato accennato anche all'utilizzo delle Convenzioni Consip Intercent-Er e del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per gli approvvigionamenti di beni e servizi per importi sotto soglia comunitaria. Gli addetti ai lavori dell'ufficio economato competente in materia, hanno compreso e riportato le difficoltà espresse da alcuni colleghi di altri settori nell'utilizzo saltuario del sistema.

È stato condiviso, durante l'audizione, che sarebbe funzionale e auspicabile per una più efficace organizzazione degli uffici, centralizzare la funzione a livello sia dell'ente Unione Terre d'Argine che dei Comuni ad essa appartenenti.

Si accenna infine alla necessità che negli atti relativi agli affidamenti di beni e servizi in economia e sotto soglia comunitaria vengano richiamati esplicitamente :

-qualora per le forniture oggetto dell' atto non siano attive convenzioni Consip o dell' Agenzia Regionale Intercent-Er:

-il comma 1 art. 26 della L.488/1999 e il comma 450 art. 1 L.296/2006 modificato dal D.L.52/2012;

-qualora le forniture oggetto dell' atto non siano presenti sul Mercato Elettronica della Pubblica Amministrazione (ME.PA):

- il comma 455 art.1 L. 296/2006

e che venga preso in considerazione, altresì, il D.L 95/2012 ed in particolare i commi 1 e 3 dell' art.1 che prevedono, rispettivamente

- il comma 1- l' obbligo di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip (MEPA), salvo comprovabile inidoneità del bene;

- il comma 3- l' obbligo di approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate da Consip o dalle centrali di committenza regionale o di utilizzarne i parametri qualità-prezzo ivi previsti (benchmarking) ;

Si ricorda, infine, che l' inosservanza di tali precetti è sanzionata dagli stessi articoli con la nullità dei contratti:

INDICAZIONI FINALI

Si ritiene infine opportuno fornire alcune indicazioni, oltre a quelle sopra riportate, che sebbene originate da sporadici casi, possono risultare utili a tutti i settori:

- qualora il dirigente firmi l' atto in sostituzione del titolare dirigente della funzione, prima della firma digitale va inserita la dicitura " *per il dirigente (assente)*" ; nel caso non venga riportata tale dicitura, si verifica una difformità tra l' atto firmato digitalmente e la sua riproduzione in fase di pubblicazione o autenticazione di copia cartacea;
- gli allegati richiamati nel testo quali parti integranti e sostanziali devono corrispondere a quelli che si riscontrano nella sistema informatico (per facilitare la comprensione del testo riportare sempre l' identificativo dell' allegato (numero o lettera) sia nel dispositivo che nel titolo dell' allegato stesso. Va fatta attenzione a non riportare quale allegato il testo stesso dell' atto;



- nel caso si utilizzi un testo standard (es. determina a cura di ogni settore ad oggetto “ *riaccertamento dei residui attivi e passivi , accertamenti ed impegni al 31.12...* ” , oppure viene utilizzato il medesimo testo per casistiche diverse, o ancora si riproduce un atto periodicamente ecc...) va posta particolare attenzione a ciò che con quell’ atto si sta determinando, per evitare il rischio di commettere errori conseguenza di automatismi generati da refusi o altro
- a conclusione del preambolo e prima del dispositivo va riportata la frase “ *tutto ciò premesso* ” , in alternativa nel primo punto del dispositivo va riportata la frase “ *..per le motivazioni in premessa esposte e che qui si intendo integralmente riportate..* ” ;
- le determinazioni possono essere solo di due tipi: con impegno di spesa o senza impegno di spesa : in entrambi i casi il dirigente “ determina ” quanto esplicitato nel dispositivo . Si consiglia di uniformare tutti i testi eliminando altre diciture tipo “ dispone ” “ conferma ” “ autorizza ” “ nomina ” ecc...

CONCLUSIONI



Si ritiene a conclusione dell’ attività di controllo del primo trimestre, di poter affermare che il livello di correttezza degli atti amministrativi a cura dei dirigenti è buono. Complessivamente non sono stati riscontrati vizi negli atti di gravità tale da necessitare rimedi come l’ annullamento, la modificazione o la conservazione (ad eccezione di un caso per il quale si è indicato di procedere alla rettifica). Nonostante ciò, rimane non ancora pienamente raggiunto l’ obiettivo della totale trasparenza nella pubblica amministrazione, da attuarsi anche attraverso la facilità di comprensione dei propri atti da parte dei non addetti ai lavori.

A ciò si dovrà arrivare gradualmente attraverso una più diffusa cultura e abitudine da parte di coloro che, pur rispettando tecnicamente norme e regole vigenti durante la redazione degli atti, non pongono particolare attenzione a tale obiettivo .

Il presente verbale verrà inviato a ciascun dirigente contestualmente alla consegna delle schede di rilevazione degli atti di propria competenza. In forma integrale o attraverso un suo estratto, inoltre, concorrerà a formare parte integrante e sostanziale della relazione

semestrale contenente le risultanze complessive dei controlli previsti dal D.L.174/2012 art.3 co1,sub. e) convertito con modificazioni dalla L. 213/2012 da inviare entro il **15** /09/2013 , alla Giunta al Consiglio dell' Unione delle Terre d' Argine , alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti e reso pubblico tramite il sito istituzionale dell' Unione .

Il segretario generale

Andrea Orlando

