

COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

**RELAZIONE DEL SEGRETARIO GENERALE
AI SENSI DELL'ART. 147-bis del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i. (t.u.e.l.)
Controllo successivo di regolarità amministrativa
ANNO 2021**

1. Premessa

La presente relazione è predisposta in applicazione dell'art. 147-bis del T.U.E.L. e s.m.i.¹, con cui il legislatore ha operato un "rafforzamento" del sistema dei controlli, consolidando in particolare le modalità di presidio sull'attività amministrativa.

Il comma 2 della richiamata norma espressamente prevede che *"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"*.

I controlli successivi di regolarità amministrativa rientrano, inoltre, nell'ambito delle azioni e delle misure a disposizione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.) finalizzate a prevenire i rischi di corruzione, così come previsto dalla legge n. 190/2012 e s.m.i.

Detti controlli possono essere definiti "di tipo collaborativo", concretandosi nella formulazione di raccomandazioni e pareri, ma lasciando che "le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto..." siano "...adottate dall'organo amministrativo responsabile"².

In base al vigente TESTO UNICO SUI CONTROLLI INTERNI del Comune di Arezzo, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 09 del 25.1.2018 (art. 9), sono assoggettati a controllo successivo "a campione", previa congrua selezione effettuata attraverso sistemi imparziali e obiettivi, per tutti gli uffici/servizi/direzioni, gli atti e i relativi procedimenti relativi a:

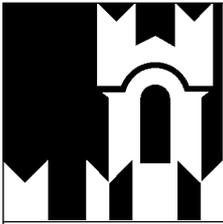
- a) determinazioni dirigenziali;
- b) atti di natura privatistica in materia di rapporti di lavoro;
- c) decreti sindacali e del Presidente del Consiglio Comunale;
- d) ordinanze dirigenziali;
- e) contratti di locazione, comodato, uso, e tutti i contratti stipulati per scrittura privata;
- f) concessioni, autorizzazioni e in generale tutti gli atti amministrativi.

Gli atti da sottoporre a controllo successivo sono sorteggiati mensilmente in misura pari al 5% per ciascun ufficio/servizio/direzione del totale di ciascuna categoria (centro di responsabilità), attraverso apposita procedura informatica. La data degli atti cui far riferimento per l'estrazione mensile è quella della loro adozione.

In base alla risultanza delle verifiche effettuate, sulla tabella riepilogativa dei controlli viene inserito, ove necessario, un codice corrispondente alle eventuali criticità rilevate. La codifica adottata negli anni 2020 e 2021 (da valutare una rivisitazione della medesima, con particolare riguardo alle criticità riscontrate) è la seguente:

¹ Con particolare riferimento al D.L. 174/2012, convertito con Lg. 213/2012.

² Delibera n. 3/2007 della Corte dei Conti Sezione regionale dell'Emilia Romagna)



COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

- C1: Mancanza, incompletezza o errata indicazione dei riferimenti normativi per la competenza alla sottoscrizione dell'atto
- C2: Mancata compilazione dei dati sulla trasparenza (art. 37 , 26 e 15 del D.Lgs n. 33/2013)
- C3: Ritardo nella pubblicazione dell'Ordinanza Dirigenziale
- C4: Ritardo nella notifica del T.S.O
- C5: Ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi
- C6: Assenza/errore di riferimenti per verificare se il procedimento si è concluso nei termini
- C7: Mancata indicazione della sospensione dei termini in caso di richiesta di integrazioni
- C8: Mancanza della determina a contrarre
- C9: Mancata approvazione dello schema di contratto/convenzione/lettera-contratto
- C10: Carente motivazione dell'atto
- C11: Affidamento servizi mediante ripetute proroghe
- C12: Incongruenza sostanziale fra dispositivo e premesse
- C13: Mancata indicazione dell'importo da pagare nelle concessioni
- C14: Accettazione di istanza senza firma del richiedente
- C15: Mancata indicazione del Responsabile del procedimento *
- C16: Mancata o errata indicazione del termine e dell'Autorità alla quale ricorrere nel caso di atti notificati al destinatario
- (Art. 3, comma 4, L 241/90)
- C17: Mancata o errata indicazione degli estremi degli atti che vengono richiamati
- C18: Inosservanza delle disposizioni sulla Privacy
- C19: varie (mancanza formula conservazione e pubblicazione, ecc.).

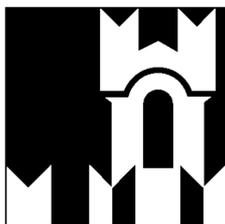
2. L'anno 2020 e l'emergenza COVID-19

Il 2020 è stato un anno travagliato, sia per le ben note vicende dovuto all'emergenza sanitaria da COVID-19 (che hanno comportato rilevanti sforzi organizzativi, da un lato per venire incontro alle esigenze della popolazione, dall'altro per contemperare gli interessi attinenti alla salute dei/le lavoratori/trici), sia per una situazione di instabilità al vertice dell'amministrazione comunale, che ha portato, tra gli ultimi mesi dell'anno e la primavera del 2021, all'avvicinarsi di due Segretari generali.

L'incarico è stato infine assegnato allo scrivente a decorrere dal 22 marzo 2021.

Ciononostante si è constatato che l'attività relativa ai controlli è stata portata avanti anche durante il 2020, e che sono esaminati, previa estrazione, 441 atti, di cui 418 interni e 23 prodotti da enti esterni.

Sono state rilevate criticità che attengono principalmente alle seguenti fattispecie: C1, C2, C5, C10, C11, C15, C16, C17, C18.



COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

3. I controlli relativi all'anno 2021.

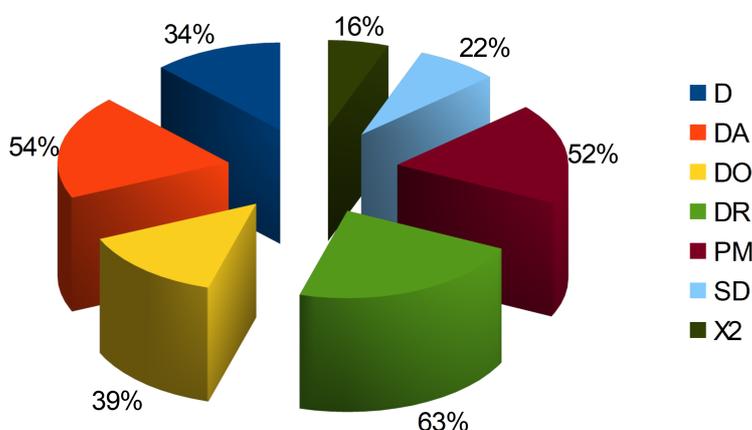
Relativamente agli atti prodotti nel 2021 sono state effettuate le seguenti estrazioni: 13.4.2021 (gen/feb/mar), 13.5.2021 (aprile), 15.6.2021 (maggio), 16.9.2021 (giu/lug/ago), 25.10.2021 (settembre), 23.12.2021 (ott/nov), e infine il 12.1.2022 (dicembre).

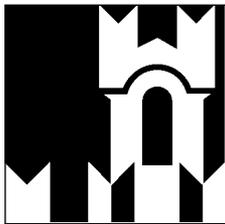
Le tipologie di atti sottoposti a controllo a campione, nel 2021, e le relative risultanze, sono le seguenti.

CODICE	TIPOLOGIA ATTI PRODOTTI DALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE	N. ATTI EMANATI	N. ATTI ESTRATTI	N. CRITICITA'/ OSSERVAZIONI	TIPOLOGIE CRITICITA' E RELATIVA NUMEROSITA' *	NOTE
D	Provvedimenti dirigenziali	3515	297	102	C2 (44), C10 (1), C15 (32), C18 (9), C19 (24)	13 INEFFICACI, 6 RIFLESSIONI
DA	Determinazioni organizzative	455	63	34	C10 (1), C15 (1), C18 (30), C19 (3)	
DO	Ordinanze del dirigente	1216	80	31	C15 (1), C18 (27), C19 (2), C3 (1)	1 INEFFICACE, 1 RIFLESSIONE
DR	Provvedimenti riservati	18	8	5	C15 (2), C18 (1), C19 (2)	
PM	Concessioni e autorizzazioni PM	1837	104	54	C15 (5), C18 (38), C19 (18)	
PD	Decreti del Presidente del Consiglio comunale	0	0	0	n/a	
SD	Decreti del Sindaco	127	23	5	C19	2 RIFLESSIONI
ST	Trattamento Sanitario Obbligatorio (TSO)	47	7	0	n/a	
X2	Contratti in forma pubblica amministrativa	187	56	9	C2 (8), C8 e C9 (1) - le criticità/osservazioni riguardano i provvedimenti a monte	4 RIFLESSIONI
		7402	638	240		

*diverse tipologie di criticità possono essere presenti nello stesso atto

Le criticità/osservazioni riguardano il 38% degli atti esaminati, con le seguenti percentuali per tipologia di atto.





COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

Dal punto di vista della rilevanza quantitativa degli atti emanati e, di conseguenza estratti, l'attenzione è da focalizzare sulle tipologie D, DA, DO, PM, che rappresentano l'86% del totale degli atti estratti nel periodo considerato, e che presentano percentuali di criticità significative.

Dall'analisi delle tipologie di criticità, emerge chiaramente la prevalenza delle seguenti:

C2 MANCATA/ERRATA/INCOMPLETA COMPILAZIONE DEI DATI SULLA TRASPARENZA

C18 INOSSERVANZA DELLE DISPOSIZIONI SULLA PRIVACY

C15 MANCATA INDICAZIONE DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO (la maggior parte degli atti riportano soltanto la firma del responsabile dell'unità organizzativa senza precisarne la funzione di RPA).

Si rileva, inoltre, che la criticità C2 ("TRASPARENZA") risulta prevalente nell'ambito dei Provvedimenti dirigenziali, mentre la criticità C18 ("TUTELA DELLA RISERVATEZZA") è significativa nelle altre tre tipologie di provvedimenti (Determinazioni organizzative, Ordinanze dirigenziali, Concessioni e autorizzazioni).

Nell'ambito della criticità C19 "varie" è stato ricompreso, e costituisce la prevalenza dei casi, il ritardo nella pubblicazione sull'albo on line dei provvedimenti occorso nei mesi estivi del 2021, dovuto alla riduzione del personale della Segreteria generale a causa di pensionamenti/trasferimenti/ferie. Da settembre l'attività è ripresa con regolarità.

I controlli successivi relativi al 2021 sono stati, inoltre, ampliati attraverso un'apposita estrazione dall'applicativo Jente, propedeutica all'invio all'ANAC dei dati relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture (c.d. "AVCP 2021", già in uso negli anni precedenti), nonché una nuova query contenente gli atti con almeno uno tra i campi denominati "Art. 37", "art. 190 AVCP", "CIG".

Ciò al fine di rendere completi e visibili i dati pubblicati/pubblicabili sulle pagine web dell'Amministrazione trasparente

<http://servizionline.comune.arezzo.it/jattipubblicazionitest/AmministrazioneTrasparente>

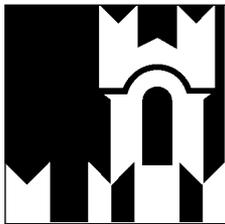
Da tali verifiche, nonché dai successivi contatti con gli/le operatori/operatrici per l'approfondimento di quanto riscontrato, è emersa l'esigenza di informazione sul funzionamento dei "flag" e dei campi da compilare sull'applicativo Jente, nonché di uniformare le modalità di compilazione per procedimenti/provvedimenti simili.

E' emersa, inoltre, l'opportunità di approfondire la metodologia rispetto ad alcune particolari tipologie, tipo "varianti", "proroghe", "integrazioni" contrattuali, nonché all'aggiornamento delle tipologie di procedura di scelta del contraente.

4. Azioni correttive da intraprendere

Il controllo successivo sugli atti relativi al 2021 ha consentito di far emergere le seguenti considerazioni, riguardanti sia l'attività amministrativa in senso lato, sia i possibili ambiti di miglioramento nell'ambito dei sistemi informativi (applicativi, pagine web).

1. Esigenza di un "manuale d'uso" dell'applicativo Jente per la redazione degli atti da diffondere a tutto il personale, con un focus particolare sulla linguetta della "trasparenza" (obblighi di pubblicazione ex artt. 15, 23, 26, 37 del d. lgs. 33/2013 e s.m.i.) e i suoi ribaltamenti sulle pagine web dell'Amministrazione trasparente nonché sulla redazione e caricamento degli atti contenenti dati personali non pubblicabili (anche



COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

soltanto all'albo pretorio). L'azione può essere resa più efficace se accompagnata da [eventi informativi/formativi](#) rivolti a tutti/e gli/le operatori/operatrici.

2. Implementazione del processo di [feedback sugli esiti del controllo successivo](#) ai/le responsabili delle unità organizzative e agli/le operatori/trici, e del successivo [monitoraggio](#).

3. Diffusione tra le unità organizzative delle [best practices](#), con particolare riferimento alle formule utilizzate nelle premesse o nel dispositivo degli atti, ovvero alle modalità di redazione su Jente, sì da renderle omogenee per tipologia di atto/provvedimento.

4. Aggiornamento delle [competenze del personale](#), con particolare attenzione al bilanciamento tra le esigenze di pubblicità/trasparenza e quella di riservatezza dei dati personali:

- **TRASPARENZA**, con particolare riferimento ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, agli atti di attribuzione di vantaggi economici (artt. 26 e 27 del d. lgs. n. 33/2013), agli incarichi di collaborazione o consulenza (art. 15 d. lgs. n. 33/2013);
- **TUTELA DEI DATI PERSONALI** (General Data Protection Regulation o GDPR – Regolamento UE 2016/679; Dlgs. 196/2003 e s.m.i.).

5. Esigenza di [analisi AS-IS dell'applicativo Jente](#) e dei riflessi sulla pubblicità on line degli atti, con la redazione di una [proposta TO BE](#) e la quantificazione del relativo impatto economico, volta a renderne l'uso maggiormente user-friendly, a ridurre il margine di errore dell'operatore in tale ambito, nonché a provvedere agli opportuni aggiornamenti e alla diffusione di indicazioni omogenee per le varie casistiche. Si rileva in particolare:

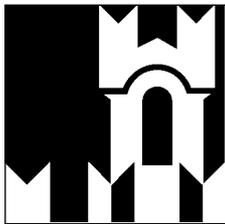
- l'opportunità di razionalizzare la compilazione degli [adempimenti relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture](#), attualmente presente su una pluralità di schermate “Art. 23”, “Art. 37”, “AVCP” e che, se non tutte correttamente compilate nella loro interezza, possono generare carenze nella pubblicazione delle informazioni sulle relative pagine web dell'Amministrazione trasparente (“Provvedimenti dirigenti”, “Bandi di gara e contratti”, “AVCP”). Detta analisi dovrebbe poi essere estesa anche alle sezioni “art. 26” e “art. 15”.

- l'esigenza di opportune [verifiche sugli aspetti informatici](#) attinenti: il periodo di pubblicazione e l'archiviazione on line, la gestione dell'esecutività per gli atti monocratici senza riferimenti contabili, i formati degli elenchi annuali da pubblicare, la procedura di estrazione degli atti interni tramite Jente (non consente di eliminare dall'estrazione gli atti inefficaci, che pertanto entrano nel computo della percentuale di atti da estrarre/estratti. Nel 2021 sono risultati estratti 13 atti inefficaci).

Tale analisi potrebbe essere condotta da un apposito [gruppo di lavoro](#), coordinato dalla Segreteria generale, con il coinvolgimento dei Servizi/Progetti più opportuni per le diverse tipologie di procedimenti, individuando il personale con le idonee competenze a tal fine.

Si evidenzia, in tale contesto, che la predetta analisi costituisce un primo step necessario alla luce del **Decreto Ministeriale 12 agosto 2021 n. 148**, attuativo (parzialmente) dell'art. 44 del Codice dei Contratti pubblici (**D.Lgs. 50/2016**) in materia di digitalizzazione delle procedure.

Il DM 148/2021, all'art. 2, demanda alle Linee Guida che AGID adotterà ai sensi dell'art. 71 del CAD “le regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione”. L'obbligo di adeguare i sistemi telematici delle stazioni appaltanti scatterà sei mesi dopo l'adozione delle citate Linee Guida.



COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

6. In generale, il criterio stabilito dal vigente Testo unico sui controlli interni, con una percentuale fissa del 5% su tutte le tipologie di atti, non consente quel margine di **flessibilità sul controllo atto a monitorare i procedimenti o i processi che possono presentare un maggior grado di rischio corruttivo, inteso nel più ampio senso di orientare l'azione amministrativa a maggiore efficienza, efficacia ed economicità**; o, come espresso nel XX quaderno operativo dell'Anci³, *“con lo spirito generale che lo caratterizza, ovvero orientare l'approccio delle amministrazioni alla prevenzione della corruzione da un punto di vista sostanziale e non meramente formale, da realizzarsi attraverso un sistema flessibile e contestualizzato che mira a evitare la “burocratizzazione” degli strumenti e delle tecniche di gestione del rischio”*.

Un esempio, in tale contesto, è rappresentato dalla tipologia PM (concessioni e autorizzazioni), che in via generale prevedono procedimenti standardizzati e formati standard di provvedimenti; ciò fa sì che, ove è presente una criticità (per l'anno 2021 è rappresentata, sostanzialmente, dalla necessità di tutela della riservatezza e dei dati personali), questa si ripeta nel corso del tempo per altri n atti (a quel punto il controllo diventa ripetitivo).

La metodologia di controllo successivo dovrebbe, invece, consentire di gestire in modo flessibile situazioni di questo tipo, che, a partire dal feedback agli uffici interessati, consenta il monitoraggio sulle azioni intraprese ma evitando controlli eccessivamente ripetitivi.

Un ulteriore esempio è rappresentato dalla tipologia X2 (contratti in forma pubblica amministrativa), il cui controllo successivo non può prescindere dal/gli atto/atti amministrativi che lo precedono (con particolare riferimento, nel 2021, alla corretta pubblicità dei relativi provvedimenti).

5. Indicazioni alle unità organizzative

Si ribadisce, infine, come già avvenuto in passato:

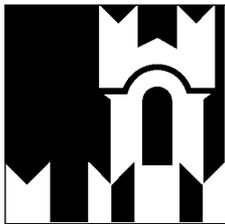
- di non trascurare le fasi del procedimento amministrativo e rispettare i termini di scadenza dello stesso;
- di prestare particolare attenzione agli accorgimenti imposti alle Amministrazioni relativamente alla protezione dei dati personali: è necessario indicare solo i dati strettamente necessari ed evitare quelli eccedenti (in luogo dell'indicazione anche del solo nominativo, si raccomanda di predisporre un allegato a parte, non pubblicabile, su cui annotare le generalità complete del soggetto);
- di compilare correttamente la linguetta relativa alla “Trasparenza” presente sull'applicativo Jente;
- di attenersi a quanto previsto dal D. Lgs n. 50/2016 in materia di affidamenti, ricorrendo, in particolare, alle c.d. proroghe tecniche, solo nei casi consentiti dallo stesso Codice.

6. Enti/società esterne

Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, così come previsto dagli obblighi in capo ai Comuni di vigilanza e controllo sulle società e sugli enti partecipati e/o controllati, è stato effettuato, nel 2020 e 2021, anche sugli atti adottati dagli organismi di seguito indicati:

- Arezzo Multi servizi s.r.l. (Società Pubblica);
- Atam S.p.A (Società Pubblica);

³ Relativo alla metodologia di valutazione ed individuazione delle aree a rischio (PNA2019).



COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

- Casa di Riposo “Vittorio Fossombroni” (Azienda Pubblica di Servizi alla Persona – APSP);
- Fraternita dei Laici (Azienda Pubblica di Servizi alla Persona – APSP);
- Istituzione “Biblioteca Città di Arezzo” (Istituzione Comunale).
- Istituzione “Giostra del Saracino” (Istituzione Comunale), che nel corso del 2020 è entrata in liquidazione.

Con riferimento a questi ultimi, mensilmente si è provveduto a richiedere alle società/enti sopra indicati un elenco degli atti emessi nel mese di riferimento, che sono poi complessivamente considerati ai fini dell'estrazione casuale, costruita in modo che venga estratto per ogni società/ente almeno un atto. La percentuale estratta è pari al 5% del totale degli atti emessi da ciascun organismo. Si evidenzia che detta modalità non è prevista dal vigente Testo unico sui controlli interni, ma è evidentemente stata estesa per analogia ad alcune società/enti, pur essendo i controlli sulle società partecipate e sui servizi esternalizzati appositamente disciplinati dal Titolo II del predetto Testo unico.

Si constata infatti che detta procedura di “estrazione atti” comprende solo alcuni degli enti controllati (vigilati/partecipati), come risultanti dalle pagine web dell'Amministrazione trasparente del Comune di Arezzo, come nel seguito specificato.

Tra gli enti pubblici vigilati (oltre a Casa di Riposo Fossombroni, Fraternita dei Laici, Biblioteca Città di Arezzo, Giostra del Saracino) sono annoverati:

- Autorità Idrica Toscana (ente regionale di diritto pubblico)
- Autorità per il Servizio di Gestione Integrata dei rifiuti urbani (ente regionale di diritto pubblico).

Tra le società partecipate (oltre ad Arezzo Multiservizi S.r.l. e A.T.A.M. S.p.A.) sono annoverate:

- A.I.S.A. S.p.A.
- A.I.S.A. Impianti
- Arezzo Casa S.p.A.
- Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.
- Azienda Farmaceutica Municipalizzata S.p.A.
- Coingas S.p.A.
- L.F.I. S.p.A.
- Nuove Acque S.p.A.

Tra gli enti di diritto privato controllati sono annoverate:

- Centro Francesco Redi
- Fondazione Aliotti
- Fondazione Guido d'Arezzo
- Fondazione Piero della Francesca
- Fondazione di Comunità per Rondine
- Fondazione Polo Universitario Aretino
- Fondazione Thevenin
- Fondazione Arezzo InTour

A queste ultime si aggiunge la neocostituita Fondazione Arezzo Comunità (rogito del 17/12/2021).

Appare evidente, in tale ambito, l'esigenza di aggiornare il vigente Testo unico comunale, anche alla luce delle linee guida ANAC in materia (Delibera n. 1134 del 8 novembre 2017), nonché agli aggiornamenti



COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

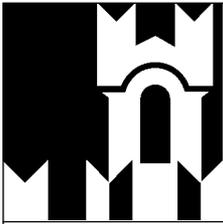
normativi intercorsi (tra cui la L. n. 145/2018 che modifica il D. Lgs. 175/2016 “Testo unico sulle società partecipate pubbliche”).

Per quanto concerne la “Giostra del Saracino, si evidenzia che, con Delibera di Consiglio Comunale n. 8 del 08/02/2019, è stato deliberato lo scioglimento anticipato della relativa Istituzione, nonché la reinternalizzazione in capo all'Amministrazione comunale dei compiti e delle finalità ad essa precedentemente affidati e la nomina del Commissario liquidatore.

Con Delibera di Consiglio Comunale n. 59 del 29/04/2021 è stato approvato il Rendiconto 2020 e il bilancio finale di liquidazione della Istituzione Giostra del Saracino; conseguentemente, è stato emesso il provvedimento n. 3210 del 6/12/2021, al fine di acquisire al patrimonio del Comune di Arezzo i beni patrimoniali di proprietà della predetta Istituzione acquistati nel corso degli anni, il cui valore al netto dell'ammortamento risulta pari ad Euro 618.313,39.

Per concludere, relativamente alle attività di controllo sulle società e sugli enti partecipati e/o controllati in tale contesto, nel seguito il riepilogo delle verifiche effettuate.

DENOMINAZIONE	N. ATTI COMUNICATI	ATTI ESTRATTI	N. CRITICITA'	TIPOLOGIE CRITICITA'
Istituzione “Biblioteca città di Arezzo”	114	10	2	C18, C15
Fraternita dei Laici	85	8	2	C19 (precisare meglio gli atti presupposti, ad esempio contratti stipulati, affidamenti, etc.)
Atam SpA	21	2	2	C19 (redigere su carta intestata e con la firma olografa o digitale, dando evidenza della pubblicazione e degli allegati)
Casa di riposo “Vittorio Fossombroni” (APSP)	12	4	0	
Arezzo Multiservizi s.r.l.	69	6	2	C19 (redigere su carta intestata e con la firma olografa o digitale)



COMUNE DI AREZZO

Segreteria Generale

Arezzo, data della firma digitale

Il Segretario Generale
(Avv. Alfonso Pisacane)

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi e con gli effetti di cui agli artt. 20 e 21 del D. Lgs n. 82/2005; sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.