



Città metropolitana
di Venezia

Piano di auditing 2020

(art. 6 del regolamento sui controlli interni)

1. INQUADRAMENTO NORMATIVO

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel modificare il d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), ha riformato il sistema dei controlli interni che gli enti locali sono tenuti ad adottare, definendo, tra l'altro, i contenuti del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Secondo il novellato art. 147-bis del Tuel, si tratta di un controllo da svolgere secondo i principi generali di revisione aziendale, con modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa di ciascun Ente, sotto la direzione del Segretario generale.

Sono soggette a 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”* mentre *“le risultanze ... sono trasmesse periodicamente ... ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi, in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai Revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione”*, oltre che al Consiglio comunale.

Questa nuova impostazione ha comportato l'abbandono del modello di controllo di legittimità per singoli atti e la sua sostituzione con un parametro molto più generale di controllo di legalità, intesa come rispetto sostanziale e non meramente formale della norma, dal cui rispetto deriva la capacità dell'Ente di raggiungere i fini che la norma stessa indica. Pertanto il nuovo modello di controllo successivo di regolarità amministrativa è funzionale a garantire che l'Ente risponda effettivamente a quanto tracciato dall'art. 97 della Costituzione, per un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza.

In attuazione della predetta normativa, la Provincia di Venezia (oggi Città metropolitana) ha adottato, con deliberazione consiliare n. 6 del 8 gennaio 2013, il proprio regolamento sul sistema dei controlli interni, in seguito in parte modificato con deliberazione della Presidente della Provincia, nell'esercizio dei poteri del Consiglio provinciale, n. 52 del 28 ottobre 2014.

2. IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

Il titolo II, capo I, del regolamento sui controlli disciplina, tra gli altri, il controllo successivo di regolarità amministrativa, finalizzato ad assicurare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa e consistente in una verifica indipendente, a servizio dell'organizzazione, sulle determinazioni, le procedure amministrative e i contratti di competenza dei dirigenti o dei funzionari da loro delegati.

È previsto che il Segretario generale, sotto la cui direzione si deve svolgere il controllo, rediga, entro precise scadenze, rimodulate negli anni, un Piano delle verifiche da effettuare l'anno seguente, definibile anche quale "Piano di auditing", di seguito semplicemente "Piano".

Il Piano deve indicare:

1. le modalità tecniche di campionamento degli atti, delle procedure amministrative e dei contratti, anche in modo differenziato per tipologia e valore;
2. gli indicatori e i parametri di verifica/standard di conformità scelti per ciascuna tipologia di atto;
3. la percentuale di atti da verificare;
4. le modalità per assicurare il coinvolgimento diretto dei dirigenti.

3. ATTIVITÀ DI AUDITING PER IL 2020

Per il 2020, il Piano tiene conto:

- del Piano Audit 2019, approvato dal Segretario generale in data 21 giugno 2019, e pubblicato nella sezione Intranet dedicata al controllo di regolarità amministrativa:
<http://intranet/Settori/Internalauditing/tabid/179/Default.aspx>
- degli esiti del controllo svolto sugli atti sorteggiati con riferimento al primo e al secondo semestre del medesimo esercizio e riassunti nelle relazioni del Segretario generale in data 25 novembre 2019 e in data 16 aprile 2020, anche questi pubblicati nella Intranet ¹;

¹ Il controllo relativo all'esercizio 2019 è stato svolto sotto la direzione del dott. Stefano Nen con riferimento agli atti adottati nel I° semestre dell'anno; della dott.ssa Maria Cristina Cavallari con riferimento a quelli adottati nel II° semestre, dopo il collocamento a riposo del dott. Nen.

- dell'introduzione, in fase di prossimo aggiornamento del DUP 2020, di un nuovo obiettivo operativo denominato "Presidio dell'integrità dell'azione amministrativa" che richiede *"La predisposizione del nuovo piano di auditing con inserimento di ulteriori tipologie di atti da sottoporre al controllo ai fini dell'integrazione con il PTPCT"*.

Se del caso, il presente Piano potrà essere revisionato in corso d'anno ove venisse adottato, entro la fine del 2020, il previsto aggiornamento del regolamento sui controlli interni.

3.1. PRINCIPI E FINALITÀ DEL PIANO

Come negli scorsi esercizi, il Piano del 2020 ha la finalità di garantire il controllo successivo di regolarità amministrativa e conferma i principi di indipendenza, imparzialità, trasparenza del contraddittorio e tempestività, principi già di riferimento per i precedenti Piani.

I fini del controllo possono così essere riassunti:

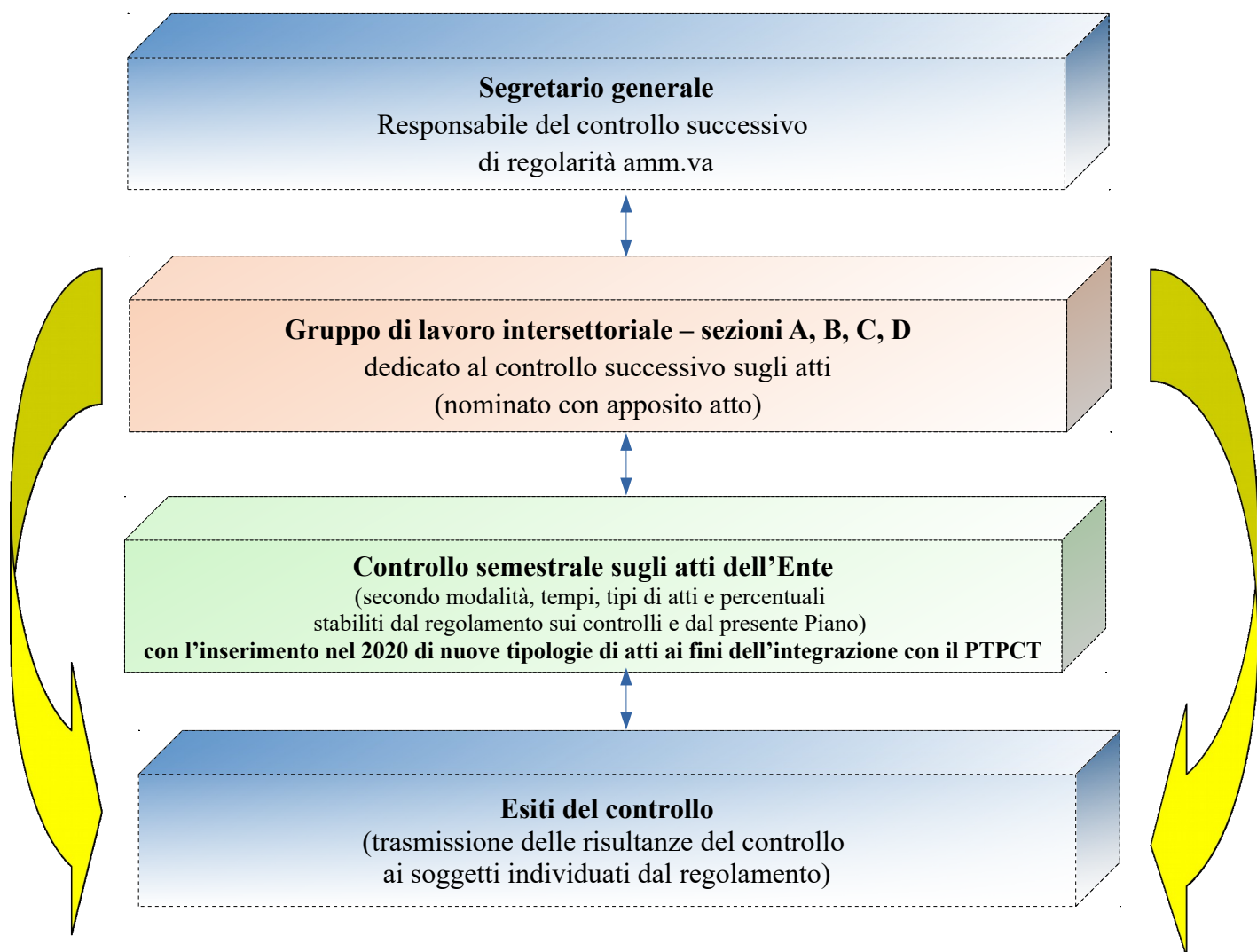
- monitorare e verificare la regolarità e la correttezza delle procedure e degli atti adottati;
- rilevare la legittimità dei provvedimenti, registrare gli eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie e regolamentari vigenti;
- sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del dirigente, ove vengano ravvisate patologie;
- migliorare la qualità degli atti amministrativi;
- indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati, che garantiscano la massima imparzialità;
- attivare procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di determinazioni di identica tipologia;
- costruire un sistema di regole condivise per migliorare l'azione amministrativa;
- indirizzare i singoli Settori ad un continuo aggiornamento delle procedure per:
 - ✓ supportare l'Ente nella realizzazione della propria Mission, che si concretizza di fatto in una crescita continua di efficacia ed efficienza allo scopo di garantire la massima soddisfazione dei propri stakeholder;
 - ✓ prevenire i fenomeni di "maladministration" con la funzione di prevenzione di situazioni patologiche in una prospettiva di autotutela.

3.2. MODALITÀ ORGANIZZATIVE DI SVOLGIMENTO DEL CONTROLLO

Il regolamento prevede che, ai fini dell'esercizio delle diverse tipologie di controllo, il Segretario generale possa istituire appositi gruppi di lavoro, formati da personale appartenente alle strutture dell'Ente, per assicurare la partecipazione ai processi di controllo interno da parte dei diversi servizi.

In attuazione della suddetta opzione regolamentare, per lo svolgimento del controllo del 2020, al fine di garantire una più diffusa circolazione ed omogeneità dell'attività di audit ed una più oggettiva distribuzione dei carichi di lavoro, con atto n. 10 del 15 maggio u.s., il Segretario generale ha aggiornato la composizione del gruppo di supporto interno, suddiviso in quattro Sezioni, che lo coadiuverà nelle attività di istituto.

L'organizzazione del processo di controllo può essere rappresentata come segue:



Gli atti da verificare verranno estratti, attraverso gli applicativi in uso, dal servizio informatica, con le modalità illustrate nel successivo paragrafo.

La distribuzione alle Sezioni degli atti da sottoporre a controllo, che verrà curata dalle collaboratrici Stefania Fabris e Michela Biscaro, dovrà avvenire in modo tale da evitare, per quanto possibile, l'assegnazione dei materiali ai componenti del gruppo che siano anche interessati dai medesimi atti, in quanto adottati dal rispettivo dirigente o comunque afferenti il servizio di appartenenza.

In senso analogo, le determinazioni adottate dal Segretario generale, dopo il primo controllo da parte delle Sezioni, verranno sottoposte al vice Segretario supplente per la formulazione di eventuali rilievi e per il consolidamento del giudizio finale, sì da evitare che lo stesso Segretario si trovi in situazione di conflitto.

3.3. AMBITO TEMPORALE, TIPOLOGIE DI ATTI OGGETTO DI VERIFICA, TECNICHE DI CAMPIONAMENTO E COLLEGAMENTO CON IL PTPCT

Il controllo prenderà a riferimento, con cadenza semestrale, l'attività amministrativa formata nel corso del 2020: quindi, per la prima sessione, gli atti relativi al periodo gennaio - giugno 2020, per la seconda sessione, quelli relativi al periodo luglio - dicembre 2020. I relativi esiti saranno oggetto di apposita relazione del Segretario generale, da trasmettere ai soggetti individuati dal regolamento e da pubblicare nella Intranet e nel sito web dell'Ente.

A parziale modifica di quanto previsto nei precedenti Piani di audit, in attuazione del nuovo obiettivo operativo del DUP 2020, dedicato al "Presidio dell'integrità dell'azione amministrativa", ai fini di una maggiore integrazione/raccordo con le azioni previste dal PTPCT dell'Ente, il campione di atti da sottoporre a controllo viene ampliato con l'inserimento di ulteriori tipologie provvedimentali rientranti nelle aree di rischio individuate dall'A.N.AC. (con un incremento, quindi, del 10%, rispetto allo scorso anno, del totale degli atti esaminati).

Nello specifico viene prevista, per ogni semestre, la verifica del seguente campione:

- 1) **determinazioni (al netto delle tipologie previste dai successivi punti):** n. 3 per dirigente, più n. 2 determinazioni aggiuntive - afferenti alla materia contrattuale/dei lavori pubblici - per ciascuno dei dirigenti dell'area gare e contratti e dell'area lavori pubblici
(*contingente confermato rispetto al 2019*);

- 2) **determinazioni di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati:** n. 1, ove adottata, sul totale dell'Ente;
- 3) **determinazioni di affidamento di incarichi di lavoro autonomo, compresi quelli rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.:** n. 1, ove adottata, sul totale dell'Ente;
- 4) **scritture private:** n. 1, ove adottata, sul totale dell'Ente (senza considerare quelle stipulate nel Mepa).

Il controllo successivo di regolarità amministrativa rappresenta di fatto una delle misure che possono essere utilizzate ai fini della prevenzione della corruzione. Ciò avviene secondo le seguenti modalità:

- ✓ attraverso l'implementazione del campione degli atti che già vengono sottoposti al controllo, in attuazione a quanto disciplinato dal vigente regolamento;
- ✓ attraverso uno specifico controllo, dedicato ad individuare tra gli atti, quelli facenti parte delle aree maggiormente a rischio;
- ✓ attraverso l'inserimento nell'ambito delle check-lists di specifiche voci, al fine di verificare l'attuazione di alcune misure contenute nel PTPCT.

Pertanto l'attività di controllo per l'anno 2020 sarà volta a porre attenzione agli atti ritenuti "*sensibili*" ai fini della normativa anticorruzione, nonché in parte ad alcuni processi ritenuti ad alto o altissimo rischio.

I contingenti degli atti sopra richiamati verranno estratti dal servizio informatica: il primo gruppo di determine verrà sorteggiato dall'elenco generale risultante nell'applicativo sfera; le ulteriori 2 determinazioni verranno selezionate sempre all'interno della procedura atti di Sfera, filtrando per oggetto standard o per parola chiave: in questo caso, considerato l'utilizzo ancora frequente di oggetti generici, in fase di prima applicazione del presente Piano, il Segretario generale fornirà al servizio informatica precise e motivate indicazioni sulle modalità di cernita del campione (ad es. limitando la selezione ai soli atti muniti di oggetto standard o attraverso altre modalità ritenute risolutive).

Le scritture private saranno infine selezionate dal protocollo generale a partire dai documenti protocollati con tipologia "SCP" o, in mancanza, attraverso apposita ricerca che consenta di identificare il tipo di contratto.

Chiarito quanto sopra, al fine di agevolare il processo di estrazione e di controllo degli atti adottati nel secondo semestre del 2020:

- si raccomanda nuovamente a tutti gli uffici di utilizzare, nelle determine di attribuzione di incarichi professionali, ivi compresi quelli disciplinati dal d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.; di incarichi componente di commissione di gara; di patrocinio legale/servizi legali, gli oggetti standard già presenti in libreria;
- si informa che verranno a breve inseriti dei nuovi oggetti standard, di cui fare obbligatoriamente uso in caso di adozione di atti relativi a nomine di commissioni di concorso e di concessione di agevolazioni/ausili comunque comportanti una diminuzione delle entrate dell'Ente.

3.4. LE TECNICHE DEL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

Il controllo verrà attuato mediante apposite check-lists, contenenti gli standards di regolarità individuati ai fini delle verifiche, di cui viene confermato il formato excel, per consentire la raccolta e l'elaborazione dei dati ottenuti secondo i più svariati parametri.

Per la verifica procedimentale della generalità delle determinazioni, è confermata, con alcune integrazioni, la check-list già utilizzata nei precedenti esercizi, da utilizzare

- i. per i provvedimenti afferenti procedure contrattuali, accompagnata da:
 - apposito vademecum aggiornato, a cura del dirigente dell'Area gare e contratti, al d.lgs n. 50/2016 e s.m.i. e alle ultime novità normative in materia;
 - ulteriori parametri di verifica recentemente aggiornati e calibrati, oltre che sul citato vademecum, anche sulle misure del P.T.P.C.T. 2020-2022 dell'Ente;
- ii. per le determinazioni di erogazione di incentivi tecnici e di compensi professionali (ove estratte), accompagnata da:
 - i parametri ricavati dai nuovi regolamenti dell'Ente, adottati nel dicembre 2019 e nel gennaio 2020², o dai vecchi regolamenti, in caso di erogazione di compensi maturati nella vigenza di questi ultimi;

² Si segnala che, con decreto del Sindaco metropolitano, n. 101, in data 9 dicembre 2019 è stato approvato il "Regolamento per la costituzione e la ripartizione del fondo incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016"; mentre, con decreto n. 4 del 24 gennaio 2020, è stato approvato il nuovo "Regolamento dell'Avvocatura della Città metropolitana di Venezia". I regolamenti sono divenuti efficaci a far data, rispettivamente, dal 4 gennaio 2020 e dal 19 febbraio 2020.

Diversamente, ai fini del controllo degli atti relativi all'erogazione a terzi di benefici di qualunque genere, all'affidamento di incarichi esterni, e alle scritture private, sono state elaborate delle nuove check-lists, appositamente strutturate con l'inserimento di specifiche voci volte, tra l'altro, ad appurare l'attuazione delle pertinenti misure di prevenzione della corruzione contenute nel P.T.P.C.T. 2020/2022 dell'Ente.

In ogni caso, per tutte le check-lists, verrà mantenuta la ripartizione in varie sotto-sezioni, riservate, per ciascun parametro, alla preliminare valutazione istruttoria delle Sezioni, alle (eventuali) osservazioni/repliche del dirigente ed al consolidamento del giudizio (anch'esso eventuale, in caso di replica del dirigente), effettuato direttamente dal Segretario.

Le check-lists verranno pubblicate nella Intranet unitamente al Piano di audit per il 2020, in modo da poter costituire un possibile standard di riferimento per la redazione degli atti da parte delle strutture dell'Ente.

Resta inteso che, ai fini del miglior svolgimento delle attività, il gruppo di supporto potrà richiedere agli uffici, per conto del Segretario generale e per il tramite della casella internal.auditing@cittametropolitana.ve.it - presidiata dalle collaboratrici Biscaro e Fabris – tutti gli atti e informazioni ritenuti necessari agli approfondimenti del caso.

Nell'ambito delle attività di coordinamento di spettanza, il Segretario generale incontrerà a breve i componenti delle Sezioni per fornire indicazioni sugli aspetti sostanziali e procedurali del lavoro da svolgere.

3.5. GLI ESITI DELLE VERIFICHE

Così come previsto dal regolamento metropolitano in materia, il controllo si concluderà attraverso la stesura di apposita relazione semestrale, da inviare al Sindaco metropolitano, ai dirigenti, ai revisori dei conti e al Nucleo di valutazione, come documento utile per la valutazione del personale, contenente:

- le modalità di scelta del campione;
- la tipologia e il numero degli atti controllati;
- le irregolarità riscontrate, anche formali, raggruppate per tipologie;

- le raccomandazioni, i suggerimenti, i consigli, le iniziative assunte sugli atti ritenuti irregolari e le azioni positive per migliorare la qualità dei provvedimenti.

I dirigenti potranno sempre chiedere al Segretario generale di essere auditi sugli atti verificati e su eventuali criticità, raccomandazioni e/o osservazioni segnalati in sede di relazione semestrale.

In caso di riscontrate irregolarità su singoli atti, per i quali risultasse possibile il ricorso all'istituto dell'autotutela, il Segretario generale informerà tempestivamente il dirigente interessato, che, entro tre giorni dalla comunicazione, dovrà adottare le proprie definitive determinazioni.

4. COLLEGAMENTO CON LA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA ED INDIVIDUALE

Viene confermato il collegamento tra il Piano di auditing e la performance organizzativa e individuale.

Anche per il 2020, il Piano avrà infatti riflessi sulla valutazione, stante la riproposizione, nell'ambito degli obiettivi gestionali, comuni ai PEG di tutti i servizi, del seguente obiettivo:

“Rispetto dei parametri di internal auditing” con riferimento al II° semestre 2019 e al I ° semestre 2020 con un indicatore che misura la percentuale dei parametri rispettati da ogni servizio sul totale dei parametri da rispettare, con un target previsto di raggiungimento pari ad almeno l'80%.

Venezia, li 19 giugno 2020

Il Segretario generale
dott.ssa Maria Cristina Cavallari
(firmato digitalmente)