



Città metropolitana
di Venezia

Piano di auditing 2021

(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, ad oggi in corso di aggiornamento dopo l'avvenuto subentro della Città metropolitana.

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 2021

Per il 2021, il Piano tiene conto:

- del Piano Audit 2020, approvato dal precedente Segretario generale in data 19 giugno 2020, 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 8 settembre 2020 e in data 5 marzo 2021, anche questi pubblicati nella Intranet ¹;
- dell'introduzione, nel DUP 2021/2023 dell'Ente, dell'obiettivo operativo dedicato al "Presidio dell'integrità dell'azione amministrativa" che prevede espressamente, per il 2021, *"l'aggiornamento del piano di auditing con inserimento di ulteriori tipologie di atti da sottoporre al controllo ai fini dell'integrazione con il PTPCT. Il Gruppo inoltre dovrà supportare il RPCT nello svolgimento delle funzioni di monitoraggio di 2° livello del PTPCT. Tale Piano quindi, in modo del tutto nuovo e inedito, conterrà la pianificazione di tali attività, specificando procedimenti/processi oggetto di verifica, e i termini e le modalità di svolgimento dei nuovi compiti. Si tratta di un approccio innovativo ed estensivo dell'attività di auditing come tradizionalmente contenuta nel Piano"*.

3.1. PRINCIPI E FINALITÀ DEL PIANO

Come negli scorsi esercizi, il Piano del 2021 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;

¹ Il controllo relativo all'esercizio 2020 è stato svolto sotto la direzione del dott.ssa Maria Cristina Cavallari con riferimento agli atti adottati nel I° semestre dell'anno; del dott. Michele Fratino con riferimento a quelli adottati nel II° semestre.

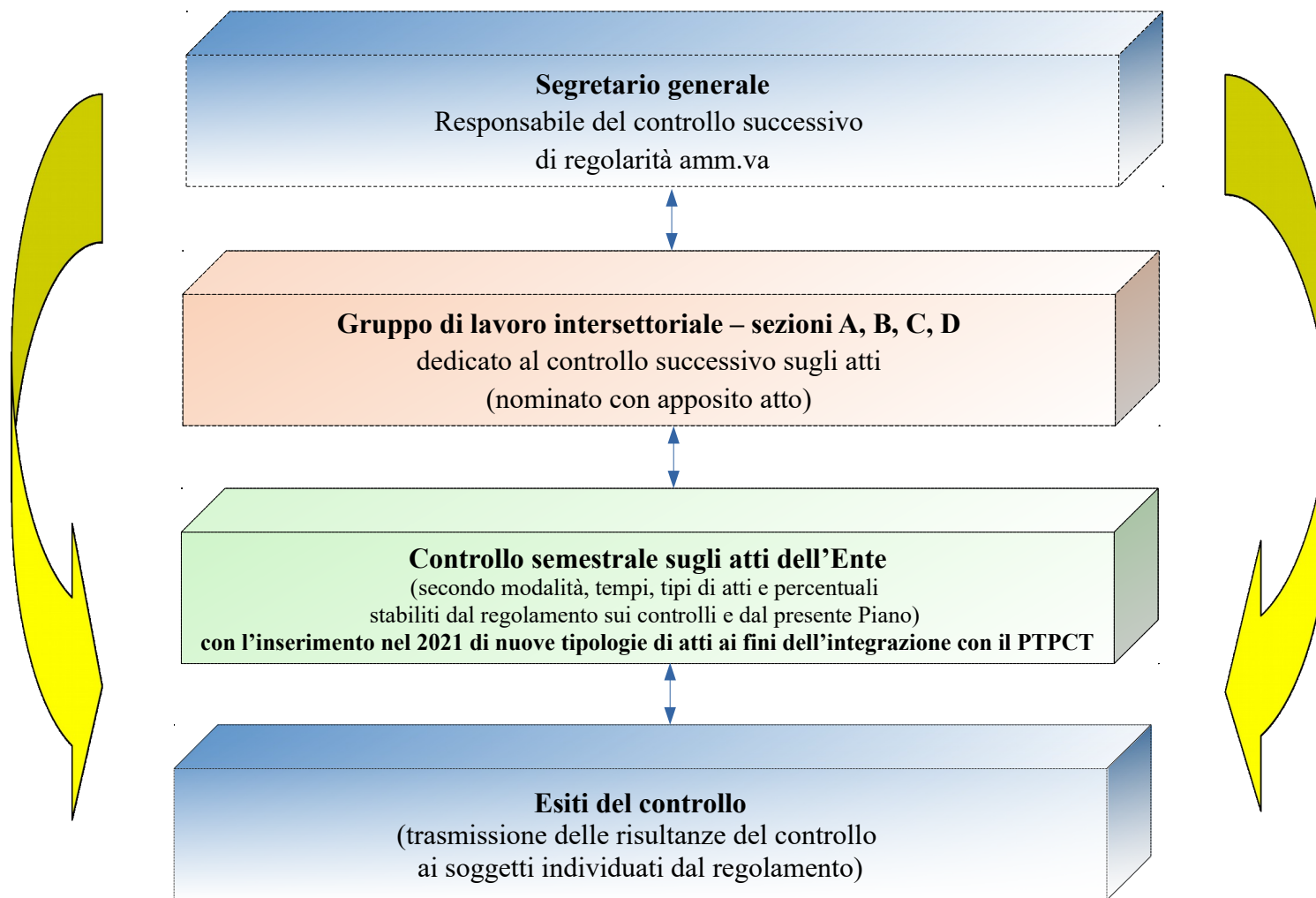
- migliorare la qualità degli atti amministrativi;
- indirizzare l’attività amministrativa verso percorsi semplificati, che garantiscano la massima imparzialità;
- attivare procedure omogenee e standardizzate per l’adozione di determinazioni di identica tipologia;
- costruire un sistema di regole condivise 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;
- attivare un più marcato collegamento con l’attività di monitoraggio della prevenzione della corruzione e dell’illegalità nell’Ente anche attraverso le verifiche condotte dai gruppi di auditing di supporto al Segretario generale.

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, anche per il 2021, viene confermata l’attività di supporto garantita dal gruppo di lavoro interno, costituito sin dal 2013, e suddiviso in quattro Sezioni, nella composizione da ultimo aggiornata con atti organizzativi n. 10 del 15 maggio 2020 e n. 22 del 24 agosto 2020 (ora in fase di ulteriore rinnovamento), anche al fine di garantire una più diffusa circolazione ed omogeneità dell’attività di audit ed una più oggettiva distribuzione dei carichi di lavoro.

Alla luce di quanto sopra esposto, 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 dal personale di staff al Segretario, 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 2021: quindi, per la prima sessione, gli atti relativi al periodo gennaio - giugno 2021, per la seconda sessione, quelli relativi al periodo luglio - dicembre 2021. 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.

In aggiornamento di quanto previsto nei precedenti Piani di audit, in attuazione dell'obiettivo operativo del DUP 2021, dedicato al "Presidio dell'integrità dell'azione amministrativa", ai fini dell'integrazione/raccordo con le azioni previste in materia di anticorruzione, il campione di atti da sottoporre a controllo viene in parte modificato con l'inserimento delle tipologie di provvedimenti indicate dal Piano per la prevenzione della corruzione della Città metropolitana.

Il controllo sarà esercitato sulle determinazioni conclusive dei procedimenti, nonché sulle scritture private, non tralasciando gli atti propedeutici o in essi citati qualora si renda necessario. Verrà effettuato per mezzo di nuovi parametri, inseriti nelle check list di controllo e allineati alle misure contenute nel PTPCT, così da supportare il Segretario generale anche nello svolgimento delle funzioni di monitoraggio di secondo livello delle misure di prevenzione della corruzione.

Nello specifico viene prevista, **per ogni semestre**, la verifica:

- del 2% delle scritture private stipulate nel semestre (senza considerare quelle stipulate nel Mepa);
- del 2% delle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti per lo svolgimento di incarichi extraistituzionali;
- di n. 2 determinazioni dirigenziali per ciascun dirigente (al netto delle tipologie previste dai successivi punti);
- delle determinazioni dirigenziali per le quali sono previste misure generiche ovvero specifiche nel Piano Triennale di prevenzione della Corruzione, secondo il seguente campione:

Tipologia di determinazione²	Valore%
1. Attribuzione di progressioni economiche orizzontali	2%
2. Affidamento di lavori, servizi e forniture (al netto degli altri tipi indicati nei successivi punti)	2%
3. Affidamento di appalti in somma urgenza	2% (degli aff. in somma urg.)
4. Varianti ai contratti di appalto	50% (del tot. delle varianti)
5. Proroga/rinnovo dei contratti in essere	10% (degli appalti prorogati)
6. Autorizzazione al subappalto	10% (delle determine di subap)
7. Approvazione dello stato finale dei lavori	2%
8. Annullamento/revoca di procedure di appalto	2%
9. Atti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari prive di effetti economici diretti (atti di assenso, autorizzazioni, concessioni ecc..)	2%
10. Concessione di contributi, sovvenzioni, sussidi o vantaggi economici di qualunque genere	2%

² In mancanza di un contingente significativo, sarà esaminata almeno una determinazione dirigenziale (ove adottata) per ognuna delle tipologie sopra esposte.

I contingenti degli atti sopra richiamati verranno estratti dal servizio informatica: le scritture private saranno 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.

Le detemine estratte “per dirigente” verranno sorteggiate dall’elenco generale risultante nell’applicativo sfera; le ulteriori determinazioni verranno selezionate sempre all’interno della procedura atti di Sfera, filtrando per oggetto standard o per parola chiave, al netto delle determinazioni indicate negli altri punti. In ogni caso il Segretario generale potrà fornire al servizio informatica precise e motivate indicazioni sulle modalità di cernita del campione.

Le autorizzazioni allo svolgimento di incarichi extraistituzionali verranno estratte da uno o più elenchi prodotti al RPCT dall’Area Risorse umane o, in alternativa, a partire dal protocollo generale.

3.4. LE TECNICHE DEL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA’ AMMINISTRATIVA

Il controllo verrà attuato mediante apposite check-list, contenenti gli standard 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 delle determinazioni “generiche” di cui al punto 1 del precedente elenco, vengono confermate, con alcune integrazioni, le check-list già utilizzate nei precedenti esercizi, le quali andranno utilizzate:

- i. per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, privi di effetti economici diretti (ad es. per atti di assenso/autorizzazioni/concessioni);
- ii. per i provvedimenti afferenti procedure contrattuali, in accompagnamento a:

- apposito vademecum, curato dal dirigente dell'Area gare e contratti, ora in corso di aggiornamento rispetto 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. 2021-2023 dell'Ente;
- ii. per le determinazioni di erogazione di incentivi tecnici e di compensi professionali (ove estratte), in accompagnamento a:
- i parametri ricavati dai nuovi regolamenti dell'Ente, adottati nel dicembre 2019 e nel gennaio 2020³, o dai vecchi regolamenti, in caso di erogazione di compensi maturati nella vigenza di questi ultimi⁴ (in corso di prossima pubblicazione);

Vengono parimenti confermate, con modifiche/integrazioni volte ad accertare l'attuazione delle pertinenti misure di prevenzione della corruzione contenute nel P.T.P.C.T. dell'Ente, le check list già elaborate per le verifiche:

- a) dei provvedimenti relativi di concessione di contributi, sovvenzioni, sussidi o vantaggi economici;
- b) dei provvedimenti di conferimento incarichi, limitamente alle parti applicabili agli incarichi extra-istituzionali dei dipendenti dell'Ente;
- c) delle scritture private.

In ogni caso, per tutte le check-list, 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.

³ Si segnala che, con decreto del Sindaco metropolitano, 1è 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”.

⁴ I parametri relativi all'erogazione di compensi professionali e tecnici, da ricavare dai nuovi regolamenti dell'Ente, sono in corso di elaborazione e verranno inseriti a breve nella check list per essere messi a disposizione dei gruppi di lavoro prima dell'avvio delle verifiche.

Le check-list verranno pubblicate nella Intranet non appena disponibili, 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 dai collaboratori dello stesso Segretario – tutti gli atti e le informazioni ritenuti necessari agli approfondimenti del caso.

Nell'ambito delle attività di coordinamento di spettanza, il Segretario generale incontrerà a breve - anche in video conferenza - 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.

Il Presente Piano e le relazioni semestrali verranno pubblicati, oltre che nella Intranet, anche nel sito istituzionale nella sezione <https://cittametropolitana.ve.it/trasparenza/piani-di-auditing.html>.

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 2021, 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 I° e al II° semestre 2021 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 29 aprile 2021

Il Segretario generale
dott. Michele Fratino
(firmato digitalmente)