



COMUNE DI GENOVA

## SEGRETERIA GENERALE

# **Il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva alla formazione degli atti (art 147 bis D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i.).**

Esiti del monitoraggio degli atti relativi  
all'anno **2021** e direttive conseguenti.  
Prospettive di sviluppo del sistema



Segreteria Generale – Prevenzione Corruzione – Trasparenza – Controllo  
successivo regolarità amministrativa degli atti - Via Garibaldi 9 - 16124  
Genova - Palazzo Albinì II piano lato levante – tel. 010/5572256 -  
mdigiorgio@comune.genova.it





COMUNE DI GENOVA

## Sommario

<b>PARTE I - Esiti dell'attività svolta nel corso del 2021</b> .....	3
<b>1. Attività svolta nel corso del 2021 in materia di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti</b> .....	3
<b>2. Tipologie di provvedimenti sottoposte a controllo.</b> .....	4
<b>3. Esiti del controllo: irregolarità sostanziali riscontrate a livello generale e specifico. Direttive conseguenti.</b> .....	6
<b>4. Rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali. Direttiva</b> .....	11
<b>5. Motivazione del provvedimento. Direttiva</b> .....	16
<b>PARTE II - Il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e prospettive di sviluppo</b> .....	20
<b>1. Il sistema dei controlli di regolarità amministrativa.</b> .....	20
<b>2. Fonti normative, finalità, attuazione, prospettive di miglioramento</b> .....	21
<b>3. Conclusioni</b> .....	25



Segreteria Generale – Prevenzione Corruzione – Trasparenza – Controllo successivo regolarità amministrativa degli atti - Via Garibaldi 9 - 16124 Genova - Palazzo Albinetti II piano lato levante – tel. 010/5572256 - mdigiorgio@comune.genova.it





COMUNE DI GENOVA

## PARTE I - Esiti dell'attività svolta nel corso del 2021

### **1. Attività svolta nel corso del 2021 in materia di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti.**

Il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti, nel corso del **2021**, ha riguardato n. **373** determinazioni dirigenziali esecutive, che rappresentano il 5 per cento del numero totale, derivante dalla somma delle determinazioni dirigenziali ricavate mensilmente dal sistema di gestione documentale *e-praxi* (**7433**).

Si precisa che, come di consueto, a fine anno si è reso necessario ricorrere all'estrazione integrativa di un atto per ogni dirigente di cui, ad esito dei sorteggi precedenti, non sia risultato ancora controllato alcun provvedimento.

L'estrazione dall'elenco delle determinazioni, consistente in un foglio *excel* ricavato tramite l'opzione di *ricerca* in *e-praxi*, è stata effettuata ricorrendo al programma di generazione di numeri casuali reso disponibile *on line* dalla Regione Emilia Romagna e già utilizzato da diverse Amministrazioni.

Per quanto concerne le modalità di invio dei rilievi, a partire dal 2021, su indicazione del Segretario Generale in carica, gli stessi sono stati trasmessi esclusivamente via *mail* dal funzionario addetto al controllo ai dirigenti interessati.

Non tutte le criticità sono state segnalate ai singoli. Alcune sono state classificate come "osservazioni", da registrarsi a livello statistico ai fini della redazione di **direttive** conseguenti.



COMUNE DI GENOVA

## **2. Tipologie di provvedimenti sottoposte a controllo.**

Sintesi attività di controllo successivo di regolarità amministrativa.

**D.D. 2021**

Numero complessivo delle determinazioni esecutive dell'anno 2021: n. **7433**

D.D. estratte ed esaminate: n. **373**, di cui **187** con impegno di spesa.

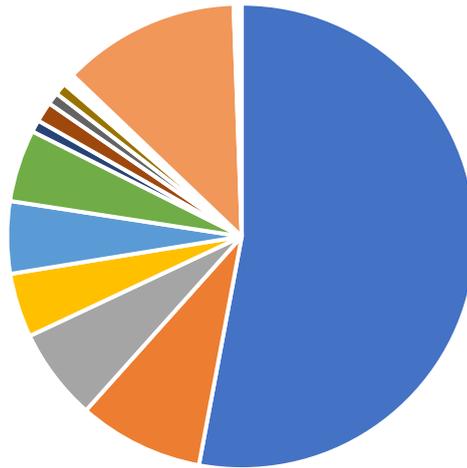
Le DD di cui sopra hanno ad **oggetto**:

- n. **190**: acquisizione di lavori, servizi e forniture;
- n. **44**: gestione contabile;
- n. **31**: rimborsi/contributi/pagamento sanzioni;
- n. **23**: gestione patrimoniale;
- n. **18**: gestione del personale;
- n. **18**: ambito socio-assistenziale;
- n. **16**: convenzioni e accordi;
- n. **5**: sanzioni;
- n. **3**: accordi di collaborazione fra PA;
- n. **3**: urbanistica ed edilizia;
- n. **3**: autorizzazioni;
- n. **1**: rapporti con società partecipate;
- n. **1**: revoca;
- n. **1**: sicurezza nei luoghi di lavoro;
- n. **1**: conferenza dei servizi;
- n. **15**: altro



COMUNE DI GENOVA

DD Anno 2021  
Tipologie



- acquisizione di lavori, servizi e forniture
- gestione patrimoniale
- in materia di personale
- accordi di collaborazione fra PA
- in materia urbanistica-edilizia
- revoca
- in materia di privacy
- in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro
- rimborsi, contributi, pagamento sanzioni
- convenzioni e accordi
- in materia socio assistenziale
- natura sanzionatoria
- autorizzazioni
- rapporti con società partecipate
- gestione contabile
- conf. servizi

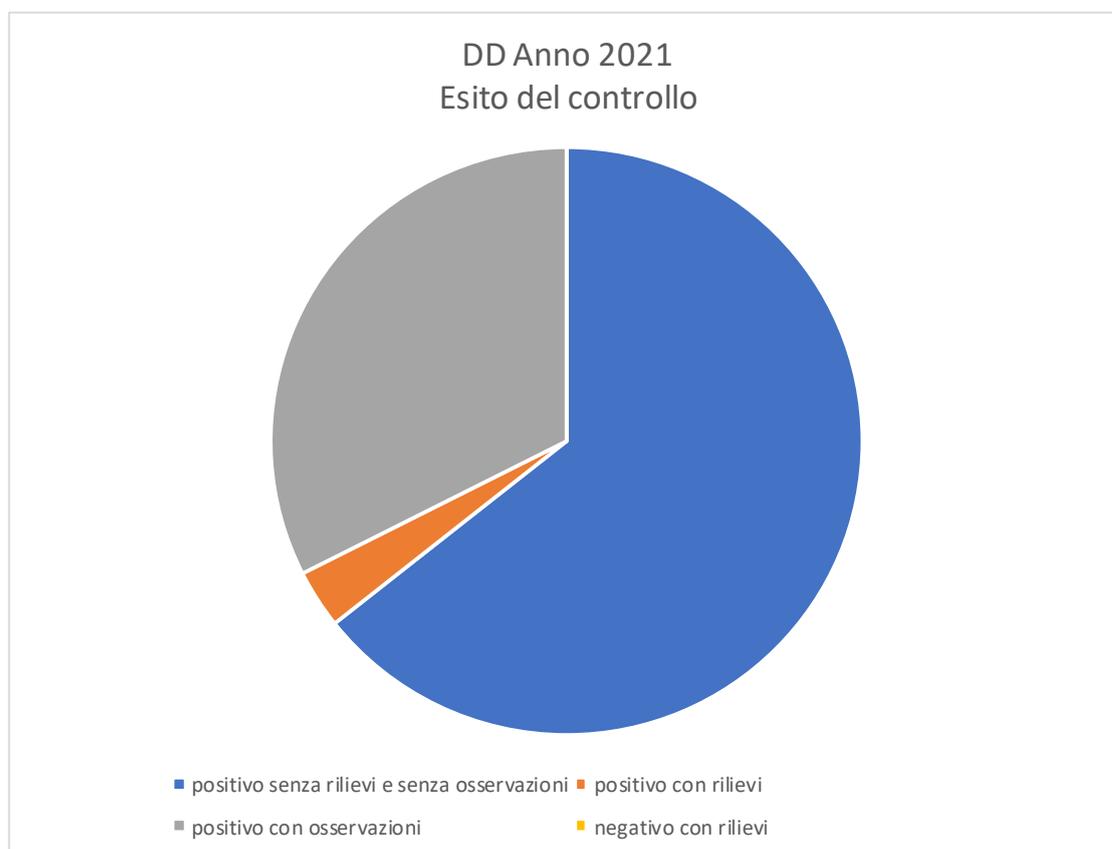


COMUNE DI GENOVA

### **3. Esiti del controllo: irregolarità sostanziali riscontrate a livello generale e specifico. Direttive conseguenti.**

ESITI	
POSITIVO SENZA RILIEVI E SENZA OSSERVAZIONI	240
POSITIVO CON RILIEVI (mail) *	12
POSITIVO CON OSSERVAZIONI	121
NEGATIVO CON RILIEVI	0

\*Segnalati su Referto annuale alla Corte dei Conti





COMUNE DI GENOVA

Pur riconoscendo, in linea generale, un buon livello di collaborazione da parte degli uffici interpellati, occorre segnalare come, riguardo alla tipologia di rilievi effettuati, **trovino ancora parziale conferma le principali criticità, già emerse negli anni precedenti, sotto i profili della motivazione e delle premesse.**

Le argomentazioni a supporto dei provvedimenti ed i relativi presupposti di fatto e di diritto non sempre vengono riportati con chiarezza, rendendo necessari supplementi di indagine finalizzati a una migliore comprensione del contesto.

Occorre riconoscere come, complessivamente, dall'esame dei provvedimenti dirigenziali oggetto di controllo successivo, già a partire dal 2019 sia emersa una maggiore attenzione, rispetto agli anni precedenti, sotto gli aspetti della correttezza espositiva, della comprensibilità e della efficacia comunicativa.

Si registrano, tuttavia, **ancora irregolarità redazionali consistenti in richiami a riferimenti normativi superati o impropri e in allegazioni documentali non corrette nella forma.**

Si rende quindi utile e necessario sottolineare l'importanza di una **attenta lettura finale del provvedimento che non trascuri le parti "rituali" riportate di norma nelle premesse, ai fini dell'eventuale stralcio di riferimenti non coerenti, inutili, inadeguati od errati.**

Altrettanto rilevante è sempre 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.

Non risultano ancora sufficientemente presidiati, da parte dei dirigenti, tutti gli aspetti concernenti **la tutela dei dati personali ai sensi della normativa vigente.**

Su questo argomento persistono **numerose e significative criticità**, già portate all'attenzione - sia a livello generale che specifico per singola



Segreteria Generale – Prevenzione Corruzione – Trasparenza – Controllo successivo regolarità amministrativa degli atti - Via Garibaldi 9 - 16124 Genova - Palazzo Albini II piano lato levante – tel. 010/5572256 - mdigiorgio@comune.genova.it





COMUNE DI GENOVA

determina - del Responsabile Dati Personali dell'Ente (cd. DPO, *Data Protection Officer*) ai fini dell'assunzione dei provvedimenti conseguenti.

Al di là del problema concreto relativo alla conoscenza ed al rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali, in linea generale occorre mirare al consolidamento di **tecniche redazionali corrette, efficaci, semplificate ma non approssimative.**

\*\*

Una importante **criticità, di carattere tecnico ma anche procedurale**, è stata rilevata in sede di consuntivo dei dati.

Da una verifica finale sui numeri complessivi delle determinazioni risultanti da *e-praxi*, l'ufficio ha riscontrato un significativo disallineamento tra il numero totale di determinazioni dirigenziali, esecutive nel 2021, comunicato dai Sistemi Informativi (7756) e il numero ottenuto sommando le determinazioni esecutive estratte mensilmente nel corso dello stesso anno (7433).

Dopo un attento studio sulle possibili cause, l'ufficio ha concluso che tale differenza è imputabile a non corrette procedure di chiusura *iter*, da parte di alcune strutture, nel sistema di gestione informatica.

Si segnala come tale ostacolo operativo sottragga all'ufficio addetto al controllo energie e risorse più utilmente destinabili ad un contributo prettamente sostanziale, compromettendo l'efficacia complessiva del sistema.

Infatti tali anomalie determinano la potenziale sottrazione di provvedimenti al controllo successivo di regolarità amministrativa, oltre a determinare criticità sotto il profilo della tracciabilità delle decisioni come previsto dall'articolo 9 comma 2 del D.P.R. 62/13 e sulla effettività della transizione digitale.

Si dispone pertanto che i **dirigenti adottino misure organizzative efficaci atte a garantire il corretto presidio delle procedure informatiche**, curate dai propri uffici, **nel sistema di gestione documentale** dandone comunicazione all'Ufficio unico controlli.



Segreteria Generale – Prevenzione Corruzione – Trasparenza – Controllo successivo regolarità amministrativa degli atti - Via Garibaldi 9 - 16124 Genova - Palazzo Albinì II piano lato levante – tel. 010/5572256 - mdigiorgio@comune.genova.it





COMUNE DI GENOVA

La predetta disposizione ha valore di specifica **direttiva**, da aggiungersi a quelle indicate nei successivi paragrafi 4 e 5.

\*\*

Si riportano di seguito i **dati numerici** relativi alle **osservazioni registrate** ed ai **rilevi comunicati** ai singoli dirigenti.

Sono stati oggetto di **rilievo** (tramite *mail* ai dirigenti interessati) alcuni provvedimenti per i quali lo stesso sia stato ritenuto, dal Segretario Generale in carica, particolarmente significativo in rapporto alle seguenti criticità:

- A. mancato riferimento all'art. 147 bis D. Lgs 267/2000 (3 casi);
- B. imprecisioni nei riferimenti normativi (1 caso);
- C. **contraddittorietà tra premesse e dispositivo** e carenza allegato (1 caso);
- D. **mancato rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali**, in particolare sotto il profilo della minimizzazione ed anonimizzazione dei medesimi (4 casi);
- E. uso di simboli grafici inappropriati (1 caso);
- F. carenza allegato parte integrante (1 caso);
- G. uso inappropriato di riferimenti normativi in materia di appalti, pur non determinandosi rilievi sostanziali (1 caso).

Su altri provvedimenti non sono mancate criticità - in parte riconducibili alle



COMUNE DI GENOVA

stesse tipologie sopra indicate - che, pur non costituendo oggetto di specifico rilievo, sono state classificate nella categoria "**osservazioni**" e precisamente:

- a. mancato riferimento (dato meramente formale) all'art. 147 bis D. Lgs. 267/2000 (38 casi);
- b. **mancato rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali**, in particolare sotto il profilo della minimizzazione ed anonimizzazione dei medesimi (37 casi);
- c. errori formali e imprecisioni nei riferimenti normativi con carenze nella **motivazione**, a discapito di una completa individuazione dei **presupposti di fatto e di diritto** (33 casi);
- d. irregolarità nella allegazione documentale (7 casi);
- e. mancata indicazione esplicita (dato meramente formale) della accertata insussistenza di conflitto di interessi (3 casi);
- f. mancata indicazione (dato meramente formale) del RUP (2 casi);
- g. incompletezza nella descrizione dell'oggetto (1 caso)

Al di là delle irregolarità formali, che pur risultano non trascurabili, si ritiene utile concentrare l'attenzione su alcune **irregolarità sostanziali** che, a fronte dei dati ricavati, riguardano le seguenti materie:

- 1. rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali;**
- 2. adeguata motivazione e coerenza tra premesse e dispositivo;**

In merito ai due punti precedenti vengono formulate specifiche **direttive**



Segreteria Generale – Prevenzione Corruzione – Trasparenza – Controllo successivo regolarità amministrativa degli atti - Via Garibaldi 9 - 16124 Genova - Palazzo Albini II piano lato levante – tel. 010/5572256 - mdigiorgio@comune.genova.it





COMUNE DI GENOVA

(paragrafi 4 e 5 seguenti) - che vanno ad aggiungersi a quella di carattere tecnico-procedurale a inizio paragrafo - precisando che una successiva e separata direttiva sarà dedicata al conflitto di interessi.

#### **4. Rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali. Direttiva**

Nella redazione dei provvedimenti occorre tenere conto del fatto che i medesimi sono destinati alla pubblicazione sul sito istituzionale, ai fini dell'adempimento degli obblighi di trasparenza ai sensi del D. Lgs. 33/2013 e s.m.i., nonché del rispetto della normativa in materia di pubblicità legale.

La disciplina della trasparenza è contenuta nel richiamato D. Lgs. 33/2013 e s.m.i. che elenca le fattispecie, determinando contenuti, tempestività e durata della pubblicazione. Inoltre, nella sezione sulla trasparenza parte integrante del piano anticorruzione, sono individuati i vari ruoli coinvolti nella comunicazione e pubblicazione dei dati. La normativa sulla trasparenza è condizione necessaria e sufficiente per procedere alle relative pubblicazioni sul sito *web* comunale, nelle apposite sezioni di *Amministrazione trasparente*.

La norma che legittima la pubblicazione all'albo pretorio è prevalentemente il decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i. che, all'articolo 124, dispone la pubblicazione per 15 giorni delle deliberazioni degli organi collegiali. Le deliberazioni possono anche contenere dati personali come il nome e cognome, ma occorre rispettare il termine massimo di pubblicazione, trascorso il quale la delibera deve essere eliminata dall'albo pretorio. Il Garante ha avuto modo di sanzionare Comuni che avevano tenuto pubblicate delibere di autorizzazione a costituirsi in giudizio per un periodo più lungo dei 15 giorni.



COMUNE DI GENOVA

Valgono, in ogni caso, anche per i provvedimenti da pubblicare all'albo pretorio i principi contenuti nel GPDP.

L'articolo 6 della legge n. 241/1990 e s.m.i., applicabile alla generalità dei procedimenti amministrativi, nell'elencare le attività del responsabile di procedimento, individua anche le attività di comunicazione e pubblicazione. Pertanto questa fase del processo deve essere presidiata dal responsabile di procedimento, secondo le disposizioni organizzative che ciascun dirigente deve adottare per assicurare il rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.

È anche possibile informatizzare questa fase del processo in modo da garantire automatismi tra contenuti e obblighi di trasparenza ex D. Lgs. 33/2013 e s.m.i., nel rispetto del GDPR.

Si rende dunque indispensabile garantire massima attenzione nelle procedure di riproduzione di dati ed informazioni all'interno del testo dell'atto e dei suoi allegati.

Il Garante per la Protezione dei Dati Personali (GPDP), fin dal 2014, ha fornito specifiche indicazioni alle Amministrazioni sulle cautele da adottare, in ordine alla diffusione di dati personali sui siti *web* istituzionali, nel provvedimento generale n. 243 del 15/5/2014 recante le «Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati», pubblicato in G.U. n. 134 del 12/6/2014 e in [www.gpdp.it](http://www.gpdp.it), doc. web n. [3134436](#) (attualmente in corso di aggiornamento, ma ancora attuali nella parte sostanziale).

Ai fini della materia trattata in questo documento, rileva, in primo luogo, l'**art. 2-ter, commi 1 e 3, del [codice privacy](#)** (integrato con le modifiche introdotte dal D. Lgs. 101/2018 con adeguamento al GDPR - Regolamento UE 2016/679) che, richiamando il disposto dell'art. 6, par. 3, lett. b) del GDPR,



COMUNE DI GENOVA

prevede che **i soggetti pubblici**, come il Comune, **possono diffondere dati personali solo se tale operazione sia prevista da norma di legge o Regolamento**, a condizione che siano comunque **rispettati i principi dettati in materia di trattamento e diffusione dei dati personali**, principalmente in base al principio di **minimizzazione**.

Si ricorda che il principio di minimizzazione impone che **il trattamento sia limitato ai soli dati ritenuti indispensabili, pertinenti e limitati a quanto necessario per il perseguimento delle finalità per cui sono stati raccolti e trattati** (art. 5, par. 1, lett. c) GDPR).

Sempre ai sensi dell'art. 5 del GDPR citato, **i dati personali devono essere raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità**.

Le conseguenze di una non corretta applicazione dei predetti principi possono essere ben rappresentate da alcune pronunce del Garante che si invita a consultare quali riferimenti precisi per un ente locale:

[Ordinanza ingiunzione nei confronti di Comune di Ladispoli - 16 settembre 2021 \[9714622\]](#). Si veda in particolare il seguente pronunciamento:

*(... ) la diffusione dei dati e delle informazioni del reclamante inerenti alla data e al luogo di nascita, all'indirizzo di residenza, al codice fiscale, al codice iban personale su cui accreditare le somme dovute dal Comune, risulta non conforme al principio di «minimizzazione» (art. 5, par. 1, lett. c, del RGPD), in quanto i predetti dati non sono «limitati a quanto necessario rispetto alle finalità» di pubblicità legale sull'albo pretorio online. (...)*

[Provvedimento del 9 giugno 2022 \[9789037\]](#). Si richiama nello specifico quanto segue:

*(...) Va ricordato come questa Autorità, in più occasioni, ha indicato che anche*



COMUNE DI GENOVA

*la presenza di uno specifico regime di pubblicità, non può comportare alcun automatismo rispetto alla diffusione online dai dati e informazioni personali, né, come già detto, una deroga ai principi in materia di protezione dei dati personali di provenienza europea, previsti dal RGPD.*

*Ciò è confermato anche dal sistema di protezione dei dati personali contenuto nel RGPD, alla luce del quale è previsto che il titolare del trattamento deve mettere «in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento» («data protection by default») e deve essere «in grado di dimostrare» – alla luce del principio di «responsabilizzazione» («accountability») – di averlo fatto (artt. 5, par. 2; 24 e 25, par. 2, RGPD).*

Si rinvia, inoltre, alle [Faq del Garante della Privacy](#) in pubblicazione, con particolare riferimento alle seguenti indicazioni:

1. Non si possono diffondere dati ulteriori rispetto a quelli per i quali sia prevista la pubblicazione obbligatoria, a meno che tali dati non vengano resi effettivamente anonimi e non vi sia più la possibilità di identificare gli interessati, nemmeno indirettamente e in un momento successivo.
2. Dopo aver verificato la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale, il soggetto pubblico deve limitarsi a includere negli atti da pubblicare solo quei dati personali realmente necessari e proporzionati alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto. Se sono sensibili (ossia idonei a rivelare ad esempio l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, le opinioni politiche, l'adesione a partiti o sindacati, lo stato di salute e la vita sessuale) o relativi a procedimenti giudiziari, i dati possono essere trattati solo se indispensabili, ossia se la finalità di trasparenza non può essere conseguita con dati anonimi o dati personali di natura diversa.



COMUNE DI GENOVA

3. Per anonimizzare un documento **non basta sostituire il nome e cognome con le iniziali dell'interessato ma occorre oscurare del tutto il nominativo e le altre informazioni riferite all'interessato che ne possono consentire l'identificazione anche a posteriori.**

In particolare per gli albi/elenchi dei beneficiari di provvidenze di natura economica, il Garante per la protezione dei dati personali, con il citato provvedimento del 15 maggio 2014 - *La trasparenza sui siti web della PA - Linee guida del Garante* - stabilisce che *è vietata la pubblicazione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati.*

Inoltre, nella Faq n. 15, si afferma che *non possono essere pubblicati i dati identificativi dei soggetti beneficiari di importi inferiori a mille euro nell'anno solare; le informazioni idonee a rivelare lo stato di salute o la situazione di disagio economico-sociale degli interessati; i dati eccedenti o non pertinenti.*

Pertanto, nella predisposizione del provvedimento, qualora sia prevista da una norma di legge la pubblicazione dello stesso all'albo pretorio, occorre **che nell'istruttoria e redazione dell'atto siano espunti i dati personali non indispensabili ed eccedenti le finalità di trasparenza, secondo le linee guida del Garante privacy.**

**Una possibile tecnica redazionale che si suggerisce è quella di disporre la omissione della pubblicazione di documenti, richiamati nel provvedimento e contenenti dati personali, non allegandoli materialmente.**

**Va precisato che le cautele in tema di pubblicazione non coincidono con quelle in tema di accesso agli atti. Gli atti contenenti dati personali non pubblicati possono essere oggetto di accesso documentale ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241/1990 e s.m.i., se motivato ad esempio per difesa in giudizio.**



COMUNE DI GENOVA

È comunque **da escludere la pubblicazione di copie di documenti di identità.**

## **5. Motivazione del provvedimento. Direttiva**

Uno degli aspetti di maggiore criticità emerso nell'ambito dei controlli successivi di regolarità amministrativa attiene al corretto assolvimento dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti.

Si rende necessario fornire precise direttive in merito ai contenuti minimi della motivazione, al fine di rendere il provvedimento esente da qualsiasi vizio sotto i profili della carenza assoluta, della insufficienza, della illogicità della stessa, ovvero della contraddittorietà tra motivazione in premesse e dispositivo.

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



COMUNE DI GENOVA

*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* logico-giuridico 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.

Deve infatti risultare evidente come il provvedimento finale non solo sia stato adottato in presenza dei necessari presupposti, ma sia **frutto del corretto bilanciamento dei diversi interessi emersi nel corso del procedimento.**

In tal senso, **la motivazione costituisce uno degli strumenti di garanzia del principio di trasparenza dell'azione amministrativa**, rendendo quest'ultima conoscibile e controllabile da parte dei cittadini e dando attuazione ai canoni di buon andamento ed imparzialità sanciti



COMUNE DI GENOVA

dall'art. 97 della Costituzione.

Dottrina e giurisprudenza definiscono i caratteri della motivazione sotto i profili della congruità e sufficienza.

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.**

In ogni caso, se l'istruttoria è stata svolta e rappresentata in premesse in modo tale da rendere **agevole la ricostruzione dell'iter logico seguito**, la motivazione riporterà le **principali ragioni giuridiche alla base del provvedimento, che devono rigorosamente ricondursi all'iter medesimo.**

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").**

Quanto alle sorti del provvedimento in caso di *deficit* della motivazione, occorre distinguere tra il caso di totale assenza e quello in cui la motivazione, pur presente, appaia tuttavia inidonea ad assolvere alla relativa funzione.

Deve ritenersi **invalido, per violazione di legge, il provvedimento fornito di motivazione (assenza o carenza di motivazione).**

Tale ipotesi ricorre **anche nel caso in cui il provvedimento non esprima compiutamente quegli elementi richiesti dall'art. 3 della legge n. 241/1990 (presupposti di fatto e ragioni giuridiche)** posti



COMUNE DI GENOVA

alla base dell'atto.

Ancora, in ragione dell'ammissibilità della motivazione per *relationem*, è **viziato da violazione di legge il provvedimento che non riporti l'indicazione dell'atto contenente la motivazione o che non lo renda disponibile.**

Ciò non basta. È **comunque illegittimo, sotto il diverso profilo dell'eccesso di potere, l'atto la cui motivazione, pur presente, sia insufficiente (perché, ad esempio, non prende in considerazione, alcune circostanze), contraddittoria, perplessa, incongrua (quando, ad esempio, dà peso indebito ad alcuni profili) o illogica.** Sussiste, in tali casi, un difetto di motivazione.

Posto che i sopra indicati aspetti, riconducibili a un difetto di motivazione, assumono rilievo in relazione alla tutela del privato destinatario degli effetti del provvedimento ed eventualmente interessato ad una sua impugnativa, occorre sottolineare come **il controllo di regolarità amministrativa dell'atto sia finalizzato alla tutela del pubblico interesse e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche.**

Per questo motivo, pur in assenza di un interesse da parte di un privato a ricorrere avverso uno specifico provvedimento, **l'obbligo di motivazione deve intendersi declinato anche in termini di tracciabilità delle decisioni, ai sensi dell'art. 9 comma 2 del DPR 62/2013.**

Occorre, infine, ricordare che l'art. 3 della legge n. 241/1990 stabilisce che in ogni atto notificato al destinatario debbano essere indicati **il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.**



COMUNE DI GENOVA

## **PARTE II - Il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e prospettive di sviluppo**

### **1. Il sistema dei controlli di regolarità amministrativa.**

Si ritiene utile riassumere in via generale il funzionamento del sistema dei controlli di regolarità amministrativa sugli atti.

Il controllo di regolarità amministrativa viene assicurato, nella fase *preventiva* della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio, che è tenuto ad attestare la regolarità tecnica del provvedimento sotto il profilo più generale della correttezza dell'azione amministrativa (*art. 147 bis comma 1 del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i.*).

Il controllo *preventivo* in sede amministrativa degli atti di competenza dirigenziale, pertanto, 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 della Direzione Servizi Finanziari, ove previsto, estendendosi anche al merito ed alla convenienza dell'atto.

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.



COMUNE DI GENOVA

Per questo motivo, tale tipologia di controllo 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 Comunale.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa integra e "chiude" il sistema complessivo del controllo sugli atti, pur nella piena salvaguardia dell'autonomia riconosciuta quale prerogativa dei dirigenti nell'assolvimento dell'incarico attribuito.

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.

L'interlocuzione tra il Segretario Generale e le strutture, che può consistere in note o *mail* di osservazioni/rilevi relative a singoli provvedimenti, assume carattere fondamentale sotto il profilo organizzativo, in quanto **il controllo successivo, nella sua periodicità, diventa anch'esso strumento di gestione.**

Inoltre, la coincidenza, in capo al Segretario Generale, del ruolo di Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) con la funzione di Responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti definisce un circolo virtuoso a presidio di ambiti meritevoli di attenzione sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni di *malamministrazione*.

## **2. Fonti normative, finalità, attuazione, prospettive di miglioramento**

Il controllo *successivo* di regolarità amministrativa, previsto dall'art. 147 bis del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si inserisce nell'ambito della disciplina



Segreteria Generale – Prevenzione Corruzione – Trasparenza – Controllo successivo regolarità amministrativa degli atti - Via Garibaldi 9 - 16124 Genova - Palazzo Albinetti II piano lato levante – tel. 010/5572256 - mdigiorgio@comune.genova.it





## COMUNE DI GENOVA

generale sui controlli interni e nel rispetto dell'autonomia normativa ed organizzativa degli enti locali.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 4 del 22/01/2013 è stato approvato il *Regolamento sul controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile*.

La previsione del controllo *successivo a livello contabile* non è tuttavia più attuale, poiché superata in sede di conversione del D.L. 174/2012, con lo stralcio di tale riferimento ad esclusivo favore della verifica di regolarità amministrativa.

Il *controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti* viene, di norma, attuato sotto la direzione del Segretario Generale, che organizza un sistema di *auditing* interno con l'obiettivo di garantire all'Amministrazione – anche attraverso forme di autotutela, ove applicabili – il rispetto dei principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Infatti, con la riforma nel 2012, il legislatore ha introdotto – all'interno del Testo Unico degli Enti Locali – il sopra citato art. 147 bis, poiché, in assenza di controlli *preventivi* di legittimità, occorre garantire un sistema a tutela dell'Ente anche quale potenziale destinatario di contenziosi <sup>1</sup>, impegnando gli enti locali ad assicurare – in piena autonomia – correttezza e regolarità della azione amministrativa in sinergia con il sistema complessivo di controlli interni.

I controlli *successivi* di regolarità amministrativa devono, comunque, essere assolti con finalità collaborative, pur mediante l'adozione di opportune azioni correttive, e si connotano per la sostanziale complementarietà con i controlli *preventivi*. Ciò al fine di consentire al Segretario Generale, responsabile di tale tipologia di controllo, di assurgere ad una funzione di guida al rispetto dei

---

<sup>1</sup> Corte dei Conti Sez. Regionale di controllo per la Lombardia, nn.: 241 /2021/VSGC; 152/2020/VSGC; 15, 33, 52, 70, 79 2021/VSGC.



COMUNE DI GENOVA

principi di legalità, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.<sup>2</sup>

L'attività di controllo *successivo* di regolarità amministrativa si fonda, in primo luogo, sulla **verifica della rispondenza dell'agire amministrativo alle norme di legge e di regolamento, con particolare attenzione alla costruzione delle premesse in fatto e in diritto e di tutto il supporto motivazionale dell'atto.**

Gli atti oggetto di controllo *successivo* di regolarità amministrativa si riconducono a **distinte ed articolate fattispecie giuridiche**, per le quali si rende necessario, da parte degli addetti alla verifica, un costante autoaggiornamento ed una significativa attività di studio delle varie materie trattate.

Facendo tesoro dell'esperienza degli ultimi anni, si è consolidato l'approccio metodologico che, partendo dal controllo dell'atto nelle sue componenti essenziali – come rappresentate nella cosiddetta scheda generica di cui alla Determinazione del Segretario Generale n. 1/2013 - conduce ad approfondimenti specifici su alcune tematiche di rilievo.

L'analisi dei provvedimenti viene, pertanto, sviluppata a partire dalla disamina della normativa nazionale e regolamentare in materia ivi richiamata, valutando la costruzione degli elementi costitutivi dello stesso, con particolare riferimento a **oggetto, premesse istruttorie e motivazione, dispositivo.**

La scelta dei provvedimenti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa, secondo i principi di revisione aziendale e sotto la direzione del Segretario, dovrebbe di norma avvenire in base a tecniche di campionamento

---

<sup>2</sup> Corte dei Conti, Sez. Regionale di controllo per la Lombardia, n. 15/2021/VSCG.



COMUNE DI GENOVA

statistico-probabilistico debitamente motivate, in quanto strumentali ad assicurare la coerenza ed adeguatezza degli atti adottati<sup>3</sup>.

La tecnica di campionamento deve essere *oltreché motivata, significativa, avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare ed alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione*<sup>4</sup>.

Fino ad oggi, la struttura e le caratteristiche del sistema informatico di gestione documentale dell'Ente (*e-praxi*) non hanno consentito di superare le tecniche comunemente utilizzate di campionamento (cd. *a causale semplice e sistematica*) a favore di metodiche più complesse (cd. criterio della *stratificazione per famiglie* o metodo cd. *a grappolo*).

Il problema è stato, pertanto, posto in evidenza nell'ambito del processo di rinnovamento della piattaforma informatica destinata alla gestione dei provvedimenti degli organi politici ed amministrativi del Comune di Genova.

**L'obiettivo è quello di applicare criteri di campionamento *per famiglie, ovvero per tipologie di provvedimenti, al fine di privilegiare il controllo su settori ritenuti, di volta in volta, rilevanti nella prevenzione dei fenomeni di malamministrazione.***

Il controllo successivo, di per sé, interviene su provvedimenti esecutivi che, di norma, hanno già prodotto effetti giuridici nei confronti dei terzi.

Senza trascurare l'esercizio contingente del potere di autotutela ove ne ricorrano i presupposti, a livello metodologico e sistematico la formulazione di osservazioni e/o rilievi rappresenta sempre una preziosa indicazione per successivi provvedimenti di natura analoga.

---

<sup>3</sup> Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, I controlli interni degli enti locali. Analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali – Anni 2015-2016 – Relazione 2018. Deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG.

<sup>4</sup> Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, n. 64 del 18 marzo 2010.



COMUNE DI GENOVA

Assume, pertanto, evidenza il numero degli atti esaminati in proporzione a quelli adottati, oltre alla tempestività di analisi degli atti già efficaci, soprattutto laddove non vengano espletate attività ispettive e controlli *in loco*.

Ciò al fine di non vanificare la funzione che l'ordinamento attribuisce a tale essenziale forma di controllo, intesa quale guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della PA, finalità che il legislatore vuole opportunamente stimolare e perseguire<sup>5</sup>.

Peraltro, occorre prevenire eventuali comportamenti opportunistici, favorendo **la consapevolezza – da parte dei dirigenti e degli addetti alla redazione degli atti – in ordine al fatto che i rispettivi provvedimenti potrebbero essere sopposti a controllo.**

Tra gli atti oggetto di controllo successivo occorrerà ricomprendere, in prospettiva futura, **anche le tipologie di ordinanza la cui istruttoria tecnica sia di competenza dirigenziale.** L'inserimento di tali provvedimenti, in sede di istruttoria tecnica, nella piattaforma di gestione documentale consente di mappare il loro stato e di fornire elementi di valutazione al Nucleo.

### **3. Conclusioni**

Le direttive, presenti nel presente documento, hanno come destinatari tutti i dirigenti e le relative strutture.

Esse sono state formulate dal sottoscritto Segretario Generale Reggente, subentrato nell'incarico in data 7/10/2022, dopo avere acquisito gli esiti dell'attività - svolta dall'ufficio addetto al controllo sotto la direzione del dottor Pasquale Criscuolo - con particolare attenzione alle criticità segnalate dal

---

<sup>5</sup> Deliberazioni Corte dei Conti, Sezione Lombardia, n. 152/2020/VSGC, 15/2021/VSGC, 33/2021/VSGC.



COMUNE DI GENOVA

medesimo.

Ciò al fine di assicurare una azione omogenea in capo all'Ente nella corretta applicazione dei vari istituti giuridici.

Il sistema del controllo successivo sugli atti deve favorire la produzione di un "circolo virtuoso" che, partendo dai controlli e sviluppandosi sui profili dell'anticorruzione e della trasparenza, consenta di individuare ambiti meritevoli di presidio particolare.

L'obiettivo finale è infatti quello di garantire la produzione di provvedimenti legittimi, corretti sotto il profilo amministrativo e contabile, nonché pienamente efficaci.

Tale obiettivo di Ente deve essere condiviso e compreso quale espressione di "valore pubblico".

Genova, 14/11/2022

MDG/

Il Segretario Generale Reggente  
Dott.ssa Concetta Orlando

*(Documento firmato digitalmente)*



Segreteria Generale – Prevenzione Corruzione – Trasparenza – Controllo successivo regolarità amministrativa degli atti - Via Garibaldi 9 - 16124 Genova - Palazzo Albini II piano lato levante – tel. 010/5572256 - mdigiorgio@comune.genova.it

