



Comune di Uta

Città Metropolitana di Cagliari

Piazza S'Olivariu – 09010 Uta (CA)

Telefono +39 07096660201 | Fax +39 07096660217

Sito istituzionale: www.comune.uta.ca.it

RELAZIONE ANNUALE

SUL CONTROLLO

SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

ANNO 2018

Uta, 15.03.2019

Il Segretario comunale
Dott.ssa Antonella Marcello

1. INTRODUZIONE

La legge n. 142/1990 ha abolito i controlli di merito ed alcuni controlli atipici e ha dato il via al nuovo sistema dei controlli volto a cogliere i risultati dell'attività amministrativa superando il mero controllo di legittimità su cui si fondava il vecchio sistema.

Il D. Lgs. 267/2000 ha adeguato il sistema dei controlli interni ai principi posti dal D. Lgs. 286/1999, ha dettato una disciplina puntuale del controllo di gestione, confermando il controllo successivo sulla gestione della Corte dei Conti.

In seguito alle difficoltà incontrate nell'implementazione dei controlli interni, la legislazione ha rafforzato strumenti di controllo esterno di legittimità, per assicurare, comunque, la correttezza dell'agire amministrativo.

Il quadro di riferimento attuale è così delineato:

- Il titolo IV, Capo III del decreto legislativo n. 267 contiene la disciplina dei controlli interni negli enti locali; in particolare l'articolo 147 del T.U.E.L. indica quattro tipologie di controlli interni (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione della dirigenza, valutazione e controllo strategico) e affida ad ogni ente locale il compito di elaborare un proprio sistema integrato di controlli interni, nel rispetto dei principi di economicità, di coerenza tra tutti i documenti di controllo e di trasparenza;
- Il controllo di gestione è disciplinato negli articoli 196, 197 e 198 del D. Lgs. n. 267/2000;
- La legge costituzionale n. 3/2001 (riforma del Titolo V) che, con l'abrogazione dell'art. 130, ha eliminato il sistema dei controlli esterni sugli atti degli enti locali;
- La legge n. 131/2003 (Legge "La Loggia"), che impone al legislatore, delegato ad adeguare le disposizioni sugli EE.LL. alla riforma costituzionale, di mantenere ferme "le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti" (art. 2, comma 4, lett. m). In particolare, ha stabilito alcuni principi in tema di controlli interni, ha definito il ruolo della Corte dei conti e ha disciplinato le modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost.
- Il Decreto Legge 10 ottobre 2012 n. 174 "Disposizioni in materia di finanza e di funzionamento degli Enti territoriali", convertito in Legge 07.12.2012 n.213 che ha introdotto, tra l'altro, significative modifiche nella disciplina dei controlli interni in materia di Enti locali.

Il Decreto Legge n.174 del 10.10.2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, successivamente modificato e convertito nella Legge n. 213 del 7.12.2012, ha apportato alcune modificazioni al D. Lgs n. 267 del 2000, prevedendo il rafforzamento dei controlli in materia di enti locali e disponendo che "nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni". La stesura del Regolamento, richiesto dalla Legge 7 dicembre 2012 n. 213, ha consentito, pertanto, di recepire in un documento unico la disciplina delle varie forme di controllo interno di cui al comma 1, lettera d) dell'art. 3 della predetta legge, definendone gli strumenti e le modalità operative.

Al fine dare attuazione alle disposizioni legislative sopra citate, è stato approvato con deliberazione consiliare n. 13 del 30.03.2017 il "Regolamento sul sistema dei Controlli Interni".

Il suddetto regolamento disciplina, tra gli altri, il controllo successivo di regolarità amministrativa svolto dal Segretario comunale (con l'eventuale collaborazione di uno o più funzionari e di eventuali unità operative appositamente costituite) e finalizzato a monitorare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati e pertanto ad assicurare che l'attività amministrativa sia conforme alla legge, allo statuto e ai regolamenti comunali.

Tale controllo, nell'ottica della più ampia collaborazione con i Responsabili di Settore, è volto ad incentivare un'azione sinergica tra chi effettua il controllo e i Responsabili al fine di far progredire la qualità dell'attività amministrativa e dei procedimenti amministrativi e prevenire eventuali irregolarità, per la migliore tutela del pubblico interesse.

I risultati del controllo successivo di regolarità amministrativa sono sintetizzati nella presente relazione annuale.

2. TIPOLOGIA DEI CONTROLLI INTERNI

L' Art. 147 del D. Lgs. N. 267/2000, prevede che il sistema di controllo deve:

- a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate nonché tra risorse impiegate e risultati;
- b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;
- c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;
- d) verificare, attraverso la redazione del bilancio consolidato, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'Ente;
- e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente.

Le tipologie di controlli interni previste nel T.U.EE.LL. sono:

- a. CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE
- b. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI
- c. CONTROLLO STRATEGICO
- d. CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE
- e. CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI EROGATI

Le tipologie di controllo di cui alle lettere c, d, e, si applicano agli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

3. I CONTROLLI SUCCESSIVI DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Il controllo di regolarità amministrativa è articolato in due fasi:

- Una fase preventiva all'adozione dell'atto;
- Una fase successiva all'adozione dell'atto.

Il controllo è preventivo quando si svolge nelle fasi di formazione dell'atto, ed è esercitato dal Responsabile del settore cui compete l'emanazione dell'atto, che deve attestare, con apposito parere di regolarità tecnica, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e dal

Responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

Il controllo è successivo quando si svolge dopo che si è conclusa anche l'ultima parte dell'integrazione dell'efficacia dell'atto e persegue le seguenti finalità:

- a) monitorare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati;
- b) rilevare la legittimità dei provvedimenti ed evidenziare eventuali scostamenti rispetto alle norme legislative e regolamentari;
- c) sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del Responsabile di settore, qualora vengano ravvisati vizi;
- d) migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzando gli uffici verso la semplificazione;
- e) garantire l'imparzialità, costruendo un sistema di regole condivise a livello di Ente;
- f) stabilire procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti dello stesso tipo.

Elementi caratterizzanti il controllo successivo sono:

- a) **indipendenza**: il responsabile e gli addetti alle attività di controllo devono essere in posizione di indipendenza rispetto alle attività/processi da verificare;
- b) **imparzialità**: il controllo deve essere effettuato secondo tecniche di campionamento che consentano di verificare le attività ed i processi facenti capo a tutti i settori dell'Ente. Non essendo realisticamente possibile sottoporre a controllo tutti i provvedimenti adottati dall'Ente, occorre far ricorso alla individuazione di un campione significativo di atti da sottoporre a controllo. Tale individuazione si attua attraverso una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento;
- c) **tempestività**: le attività di controllo devono essere effettuate in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti da verificare per assicurare l'adozione di adeguate ed efficaci azioni correttive;
- d) **trasparenza**: il controllo deve avvenire secondo regole chiare. A tal fine devono essere individuati degli standard predefiniti di riferimento, rispetto ai quali si verifica la rispondenza di un atto o di un procedimento; si tratta in pratica di costruire delle "griglie di riferimento", dove per le varie tipologie degli atti da sottoporre a controllo, siano riportati gli elementi indispensabili costitutivi del provvedimento nonché gli adempimenti procedurali. Le modalità di svolgimento dei controlli devono essere rese note e discusse con tutti i soggetti dell'organizzazione, i cui atti saranno potenzialmente oggetto dei controlli; questo evita che la funzione di controllo interno venga confusa con i tradizionali controlli preventivi (peraltro ampiamente superati sia nelle norme che nella effettiva utilità) o controlli di carattere ispettivo; tale coinvolgimento inoltre è l'occasione per evidenziare la funzione di assistenza ai membri dell'organizzazione e di promozione della cultura della qualità e della legalità.

Per l'esercizio di tale tipologia di controllo, il Segretario comunale con comunicazione del 19.10.2018, ha stabilito le modalità operative per l'esercizio dei controlli successivi prevedendo in particolare che:

- l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile consisterà in un'attività di verifica degli atti in ragione della loro conformità a "modelli predefiniti" (check list).
- Tali "modelli" sono stati predisposti tenendo in considerazione i procedimenti e le attività di cui all'art. 1, comma 16, della legge 190/2012, ossia quelle "a più elevato rischio di corruzione":
 - a) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, e in particolare il caso dell'affidamento diretto;

- b) concessione ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, e altri vantaggi economici;
 - c) stipula di contratti;
 - d) altri provvedimenti
- Il controllo successivo consisterà pertanto in un confronto tra l'atto adottato e il "modello predefinito".

La procedura della verifica di regolarità amministrativa, si è articolata, pertanto, nelle seguenti fasi:

- a. **Stesura di una scheda da utilizzare come riferimento per l'esercizio dei controlli (comunicata con nota del 19.10.2018)**. La scheda di controllo ha consentito la conoscenza degli elementi sui quali si è concentrata l'attività di controllo e è riferita ai più importanti adempimenti procedurali ed agli elementi indispensabili costitutivi del relativo provvedimento. Le schede di controllo rappresentano anche una guida operativa di riferimento per la redazione dei provvedimenti e sono destinate a continui aggiornamenti per adeguarsi alle modifiche normative e regolamentari che interverranno nel tempo.
- b. **Sorteggio** per individuare i provvedimenti oggetto di controllo mediante l'utilizzo delle funzionalità del software Halley (verbale n. 1 del 26.10.2018 per gli atti dei primi tre trimestri 2018; verbale n. 7 del 04.03.2019 per gli atti del 4° trimestre 2018);
- c. **Monitoraggio del campione di provvedimenti (ex post)**, mediante verifica della conformità dei provvedimenti estratti alle schede di controllo;
- d. **Compilazione di una scheda di controllo per ciascun atto estratto**: la predisposizione di schede analitiche di controllo ha rappresentato la sistematizzazione di un metodo di analisi e valutazione per tutti i provvedimenti, al fine di poter estrapolare dai report sui singoli procedimenti e relativi provvedimenti, referti di sintesi nei quali le valutazioni vengono espresse rispetto a standard predefiniti ed acquisiti come modelli generali per ogni tipologia di oggetto da sottoporre a controllo.
- e. **Analisi, valutazione dei risultati e proposte di miglioramento** attraverso la stesura di un rapporto conclusivo.

4. ESAME DEL CAMPIONE ESAMINATO

Per l'anno 2018 sono state adottate 931 determinazioni dirigenziali e 666 atti di liquidazione.

Sono stati sottoposti a controllo:

n. 48 determinazioni, di cui:

- 12 adottate dal Settore affari generali
- 5 adottate dal Settore urbanistica/edilizia privata
- 13 adottate dal Settore lavori pubblici
- 14 adottate dal Settore politiche sociali
- 3 adottate dal Settore risorse finanziarie

n. 31 atti di liquidazione di cui:

- 8 adottati dal Settore affari generali
- 4 adottati dal Settore urbanistica/edilizia privata
- 10 adottati dal Settore lavori pubblici
- 8 adottati dal Settore politiche sociali
- 1 adottati dal Settore risorse finanziarie

In sede di controllo è stata verificata la legittimità e la regolarità amministrativa degli atti, e in particolare:

- Il rispetto delle norme di legge e regolamentari che disciplinano la materia;
- il rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo n. 33/2013;

- il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza previste nel P.T.P.C.T. 2018/2020 dell'Ente;
- la verifica di situazioni di conflitto d'interesse e di condizioni d' incompatibilità;
- il rispetto di eventuali direttive emanate dal Segretario;
- il rispetto delle disposizioni contabili di cui al D. Lgs. 118/2011 (modificato e integrato con D. Lgs. 126/2016);
- la presenza di una congrua motivazione del provvedimento: la motivazione rappresenta l'elemento centrale sulla cui base poter accertare quale sia stata la finalità pubblica che con quell'atto si voleva realizzare. Essa è lo strumento che consente di esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall'autorità amministrativa nell'adozione dell'atto. Tale processo logico – argomentativo, sulla cui base una decisione viene presa, deve essere indicato nel provvedimento onde consentire di comprendere in maniera facile e chiara la finalità pubblica perseguita. Particolare attenzione è stata prestata nelle procedure di affidamento di commesse pubbliche, ex art. 36 del D. Lgs n. 50/2016, dove il legislatore riconosce un'ampia discrezionalità dell'Amministrazione anche nella fase dell'individuazione delle ditte da consultare.
- La corretta redazione dell'atto, ossia la presenza degli elementi essenziali.

5. ANALISI DEI RISULTATI E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

I provvedimenti analizzati sono risultati redatti con cura e ben motivati. Sono state rilevate alcune criticità per il cui superamento si ritiene dover suggerire quanto segue:

- Utilizzo di una stessa formattazione uniforme per tutti gli atti. Si propone:
 - Tipo di carattere: times new roman
 - Dimensione carattere: 12
 - Interlinea: singola
 - Nessun rientro
 - Nessun grassetto
 - Nessun maiuscolo (eccetto i casi previsti dalla grammatica)
 - Uno spazio tra i capoversi
 - Numerare i punti del dispositivo senza lasciare spazi tra i punti
- l'atto di impegno deve precedere l'atto di liquidazione non solo quanto tra i due momenti si inserisce l'ordinazione della prestazione ma anche quando, sulla base del trend storico, sia possibile ipotizzare l'ammontare delle somme da impegnare (esempio: quote associative annuali (anci, anutel, ecc), spese postali, ecc.);
- servizio di assicurazione: le polizze assicurative sono dei servizi e il loro affidamento è regolato dal codice dei contratti. Pertanto è necessario premunirsi per tempo per l'affidamento del servizio ad apposito operatore economico (scelto sulla base delle norme del codice) e impegnare le somme all'uopo necessarie nel momento in cui si aggiudica la prestazione evitando illegittimi frazionamenti delle prestazioni, fermo restando la ripartizione in lotti ove possibile;
- nelle determinazioni (o altri atti amministrativi) deve essere espresso:
 - a) l'attestazione di assenza di conflitto di interessi e il parere di regolarità tecnica con una formula del tipo:

Dato atto:

 - che l'istruttoria preordinata al presente atto si è conclusa favorevolmente e ritenuto di dover attestare la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 147 bis del D.Lgs n. 267 del 2000;
 - altresì, che ai sensi di quanto previsto dagli artt. 6 e 7 del Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Uta è stato accertato che non sussistono, in relazione al presente atto, situazioni di conflitto, anche

potenziale, con interessi personali del sottoscritto Responsabile del Servizio e degli altri dipendenti che hanno partecipato a vari titoli all'istruttoria dell'atto, nonché degli altri soggetti indicati dagli artt. 6 e 7 del predetto Codice di Comportamento ;

b) nei bandi e le lettere di invito: tra le dichiarazioni che debbono essere rese dai partecipanti, è obbligatoria anche la seguente:

“di essere a conoscenza che la violazione degli obblighi indicati dal D.P.R. 16.4.2013, n.62 e dal Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Uta approvato con deliberazione della G.C. n. 125 del 31.12.2013, costituisce causa di risoluzione del contratto (oppure, in caso di concessione, causa di decadenza)”.

c) In tutti gli atti di incarico o nei contratti di acquisizione di collaborazioni, di consulenze e di servizi, è obbligatoria la seguente clausola:

“costituisce motivo di risoluzione di diritto del contratto ai sensi dell’art. 1456 del codice civile la violazione da parte del contraente degli obblighi previsti dal DPR 16 aprile 2013, n.62 e dal Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Uta approvato con deliberazione della G.C. n. 125 del 31.12.2013,”.

- nella redazione dell'atto deve essere prestata attenzione non solo alla sua legittimità ma anche alla sua comprensibilità da parte dei destinatari e dei cittadini. Si raccomanda pertanto un linguaggio amministrativo chiaro il quale rende l'azione amministrativa trasparente e controllabile. Questo comporta che gli atti devono essere redatti secondo regole che ne aumentino l'omogeneità e ne diminuiscano le imprecisioni indicando:

- il soggetto che adotta l'atto
- l'oggetto dell'atto
- la decisione che è stata presa insieme alle motivazioni che la giustificano: Ogni provvedimento amministrativo è motivato. Sono esclusi, di regola, dall'obbligo di motivazione gli atti a contenuto generale quali i bilanci preventivi, i conti consuntivi, i programmi, i piani, gli strumenti urbanistici, i piani commerciali e tutti gli altri atti che ne siano espressamente esentati dalla legge.

La motivazione deve indicare i **presupposti di fatto e le ragioni giuridiche** che hanno determinato la decisione dell'amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Le ragioni giuridiche coincidono con le argomentazioni giuridiche che sono di supporto al provvedimento amministrativo:

- disposizioni normative (rispettare la gerarchia fra le norme e, se si citano norme di pari grado, citare prima quelle di principio);
- eventuali orientamenti giurisprudenziali (riportare per primi quelli delle magistrature superiori);
- eventuali indirizzi dottrinari.

Copia della presente relazione annuale è pubblicata sul sito internet nella sezione AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE relativa ai controlli ed è inviata:

- Al Sindaco;
- Alla Giunta;
- All'Organo di revisione;
- Al Nucleo di valutazione;
- Ai Responsabili di Settore.

IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott.ssa Antonella Marcello