



COMUNE DI NULVI

(Provincia di Sassari)

IL SEGRETARIO COMUNALE

REPORT N.1 DEL 8 LUGLIO 2014

Sul controllo sulla regolarità amministrativa in fase successiva

(Ai sensi del D.L. 174/2012 convertito in L. n. 213/2012 e dell'art.13 del Regolamento sui controlli interni approvato dal C.C. di Nulvi(SS) con deliberazione n.2 del 13.2.2013)

PERIODO DI RIFERIMENTO : ANNO 2013

1. IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA IN FASE SUCCESSIVA: PREMESSE E CONTENUTI DEL CONTROLLO

Con la deliberazione consiliare n. 02 del 13/02/2013, il Consiglio comunale di Nulvi(SS) ha approvato il "Regolamento Comunale sull'organizzazione dei controlli interni" in applicazione del D.L. 174/2012 convertito in Legge 7 Dicembre 2012 n. 213.

Il controllo di regolarità amministrativa è deputato a presidiare, anche con un monitoraggio in itinere, il livello di conformità alla legge, allo statuto ed ai regolamenti degli atti deliberativi e gestionali ed è finalizzato ad incidere sulla correttezza delle regole esercitate dai responsabili di istruttoria e del provvedimento finale nella redazione degli atti e ad influenzarne i comportamenti.

Il controllo di regolarità amministrativa si distingue a sua volta in due sotto-tipologie di cui uno nella fase preventiva ed un altro nella fase successiva.

Nella fase preventiva, l'attività di controllo si esercita nella fase preparatoria di formazione dell'atto amministrativo e si estende alle deliberazioni, alle determinazioni e ad ogni altro atto, e si concretizza nel rilascio del parere di regolarità tecnica da parte del Responsabile di settore competente per materia con il quale viene attestata la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa con riferimento al rispetto delle norme di legge, alla regolarità delle procedure adottate e nello specifico:

a) Rispetto della normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali in materia di procedimento amministrativo;

b) Rispetto della normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali in materia di pubblicità e accesso agli atti;

c) Rispetto della normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali di settore;

d) Rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati personali;

e) Rispetto della normativa e disposizioni interne dell'Ente (Statuto, regolamenti, direttive ecc.);

f) Verifica insussistenza di cause di nullità o di vizi di legittimità;

g) Osservanza delle regole di corretta redazione degli atti amministrativi (Premesse e preambolo, riferimenti normativi, motivazione dell'atto, dispositivo etc);

h) Comprensibilità e coerenza del testo in relazione agli scopi da raggiungere e alle finalità da perseguire rispetto agli obiettivi dell'ente;

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, che è quella che qui interessa, il controllo di regolarità amministrativa è svolto dal Segretario Generale, che si avvale del supporto della struttura preposta ai controlli interni. Esso viene esercitato sulle determinazioni di impegno di spesa, sui contratti e sugli altri atti amministrativi adottati dai Responsabili di settore ed in genere su tutti gli atti elencati all'art.14 del regolamento comunale sui controlli interni a cui si fa rinvio. Nello svolgimento dell'attività di controllo, il Segretario generale si ispira ai principi di revisione aziendale, anche con funzioni di assistenza ai soggetti coinvolti, con l'obiettivo di promuovere e migliorare la crescita della cultura della correttezza e regolarità amministrativa nella produzione degli atti.

Il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva misura e verifica, pertanto, la conformità e la coerenza degli atti controllati rispetto agli standards di riferimento, prima predefiniti per il controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva a cui si aggiunge la verifica del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi. Al fine di standardizzare il procedimento, la struttura addetta al controllo

può avvalersi di griglie di riferimento, appositamente costruite per singola tipologia di atto da sottoporre a verifica.

2. IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA IN FASE SUCCESSIVA: L'ATTIVITA' DI CONTROLLO NELLA PRIMA FASE DI SPERIMENTAZIONE

Come detto, l'attività di controllo suddetta, è attribuita alla competenza e direzione del sottoscritto Segretario comunale che non dispone, in base all'organizzazione dell'ente, di apposita struttura organizzata ma che si avvale, di volta in volta, della collaborazione dei dipendenti e Responsabili del settore interessato. Detto questo è comunque necessario procedere all'esame degli atti soggetti al controllo che, in base all'art.14 regolamento predetto, deve essere esercitato sulle determinazioni di impegno di spesa, di accertamento di entrata, sugli atti di liquidazione e ordinativi di pagamento, sui contratti, convenzioni, cedolini stipendiali adottati nel corso dell'anno 2013, controllo da estendere, naturalmente, anche agli eventuali atti amministrativi propedeutici e preparatori, nonché alle proposte di deliberazione alla Giunta ed al Consiglio comunale.

In verità l'art.14 definisce una ampia gamma di atti da controllare che il Segretario comunale dovrebbe poi selezionare, in coerenza con il Piano anticorruzione e trasparenza, in un programma annuale(Art.13) all'interno del quale includere gli atti che sono stati oggetto di criticità e di rilievo in sede di controllo nell'esercizio precedente.

In questo caso l'anno 2013, di riferimento per l'attività di controllo, si configura naturalmente come il primo anno di attuazione della nuova disciplina in materia di controlli, e nell'ambito di essa, viene così a configurarsi una prima esperienza di sperimentazione per ciò che concerne la fase del controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, ai sensi ed in attuazione dell'art. 13 e ss. del vigente regolamento comunale.

Per questo motivo appare opportuno definire i primi approcci al controllo come connotati da caratteristiche di sperimentality, in quanto l'esperienza del controllo successivo non ha precedenti all'interno delle attività di controllo che vengono individuate come di necessaria attuazione all'interno dell'Ente. Detto carattere di sperimentality derivante dalla novità dello strumento normativo in attuazione, investirà quindi l'insieme degli elementi costitutivi del processo di controllo sugli atti. In particolare, tra le finalità attrattive del sistema complessivo dei controlli, uno dei primissimi obiettivi è rappresentato dalla individuazione puntuale dell'oggetto d'intervento, cioè del complesso di atti e procedure che vengono scelti, per l'attività dell'anno 2013, appunto quali destinatari del processo di analisi e valutazione.

Alla concreta individuazione degli atti per la prima fase di sperimentazione, dovrà seguire la determinazione dei parametri oggettivi in base ai quali realizzare il controllo successivo sui provvedimenti che, ispirati agli indicatori previsti nel regolamento comunale, avrà una traduzione concreta nella predisposizione di schede analitiche di controllo (Check list). Queste schede – nel loro evolversi ed arricchirsi di contenuti nel tempo - rappresenteranno, oltre che la mera attuazione del dettato dell'art. 13 e ss. del regolamento, anche la rappresentazione di un metodo che si pone l'obiettivo ambizioso di costruire un sistema di analisi e valutazione per ogni singolo provvedimento, redigendo nel contempo modelli-tipo per ogni tipologia di atto da sottoporre a controllo (Concessione contributi, sussidi, autorizzazioni, appalti etc etc) che, allo stesso tempo, fungano da guida per i Responsabili di procedimento e di settore nella predisposizione degli atti, il tutto nell'ottica della omogeneizzazione e del miglioramento della qualità

degli atti, necessari anche come azione preventiva anticorruzione.

Si è ritenuto pertanto, per quanto detto in precedenza a proposito del primo anno di sperimentazione, di limitare l'attività di controllo di regolarità amministrativa successivo per l'anno 2013 alle sole Deliberazioni (Consiglio e Giunta) e Determinazioni, proposte e/o adottate dai Responsabili di settore dal 01/01/2013 al 31/12/2013, riservandosi già per il 2014 di estendere il controllo anche agli altri atti (Contratti, atti di liquidazione, concessioni, autorizzazioni, Ordinanze etc) oltreché di intensificare la periodicità dei controlli ad almeno un controllo semestrale;

3. IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA IN FASE SUCCESSIVA: LA PROCEDURA ED IL PRIMO PIANO DI AUDITING

In conformità alle norme regolamentari approvate dal Consiglio comunale, con l'ausilio del Responsabile Finanziario del Comune, Rag. Giovanni Serra, si è proceduto alla selezione casuale, svolta con tecniche di campionamento di tipo informatico disponibili nella procedura Halley in dotazione, degli atti da sottoporre a controllo. Nello specifico sono stati selezionati il 10% delle deliberazioni C.C., il 10% delle deliberazioni G.C. ed il 10% delle determinazioni, sorteggiate opportunamente per singolo Settore di provenienza al fine di uniformare e spalmare su tutti i settori l'attività di controllo interno. La misura minima dei controlli stabilita dal regolamento per la modalità di selezione del campionamento, come nel ns caso, è di almeno il 10% per ogni tipologia di provvedimento.

Nel dettaglio, è stato verificato che nel corso dell'anno 2013 sono stati adottati i seguenti provvedimenti e che, per ciascuno di questi, sono state definite le percentuali e numero di atti da sottoporre a controllo come di seguito precisati:

DELIBERAZIONI:

- | | | |
|---|--------|-------------------------|
| - Deliberazioni C.C. istruite ed adottate nell'anno | n. 42 | Da estrarre 10% = n. 4 |
| - Deliberazioni G.C. istruite ed adottate nell'anno | n. 121 | Da estrarre 10% = n. 12 |

DETERMINAZIONI:

- | | | |
|--|--------|------------------------|
| - Settore Segreteria, AA.GG, Demografici,
Pubblica Istruzione e Cultura | n. 196 | Da estrarre 10% = n.20 |
| - Settore Finanziario, Tributi e Personale | n. 23 | Da estrarre 10% = n.2 |
| - Settore Tecnico-Manutentivo | n. 170 | Da estrarre 10% = n.17 |
| - Settore Polizia Municipale-SUAP | n. 8 | Da estrarre 10% = n.1 |
| - Settore Socio-Assistenziale | n. 50 | Da estrarre 10% = n.5 |

Riepilogando l'attività di controllo dovrà essere dunque riferita a:

- | | |
|---|-------|
| - Deliberazioni C.C. istruite ed adottate nell'anno | n. 4 |
| - Deliberazioni G.C. istruite ed adottate nell'anno | n. 12 |
| - Determinazioni istruite ed adottate nell'anno | n. 45 |

Il sottoscritto Segretario generale, anche con la collaborazione di personale qualificato ed interno all'ente, ha provveduto dunque al controllo degli atti, utilizzando quale strumento di rilevazione di eventuali irregolarità apposite schede contenenti gli indicatori per la corretta predisposizione degli atti ma anche una reportistica di auditing utile per i successivi adempimenti previsti nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa.

4. IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA IN FASE SUCCESSIVA: I RISULTATI DEL CONTROLLO

I risultati del controllo effettuato evidenziano, in particolare, alcune criticità trasversali a tutte le strutture che qui preme evidenziare, mentre si rimettono all'esame di ogni singolo Responsabile di settore le schede relative al controllo effettuato sugli atti, al fine di una più approfondita analisi circa l'assunzione delle azioni correttive da porre in essere per superare e rimuovere le criticità riscontrate.

Tra le irregolarità di maggior incidenza riscontrate, per tutti i settori, nell'attività di controllo si annoverano le seguenti, per citare quelle più frequenti ed eclatanti:

1) Incoerenza della data del visto di regolarità contabile, con attestazione della relativa copertura finanziaria, che risulta – nella stragrande maggioranza dei casi - precedente la data dell'atto. Infatti, trattandosi di visto, e non di parere, la data deve essere uguale o successiva a quella di adozione della determina in quanto condizione di efficacia ed esecutività del provvedimento.

2) Risultano assenti o carenti nelle determinazioni i riferimenti ai provvedimenti sindacali di nomina in qualità di Responsabile di settore;

3) Per gli atti adottati prima dell'approvazione del bilancio, risultano assenti e/o carenti di riferimenti all'esercizio provvisorio di bilancio ed ai relativi limiti di impegnabilità delle spese ovvero l'assenza della dichiarazione di non frazionabilità della spesa;

4) Nelle determinazioni risulta l'imputazione contabile della spesa riferita a capitoli di PEG, peraltro non approvato ufficialmente, senza specificazione del codice dell'intervento di spesa e, a volte, destinati a spendere tipologia di spesa diversa da quella oggetto dell'atto (Ad esempio acquisto beni anziché prestazioni di servizi o trasferimenti)

5) Quasi generalizzata è infine la mancata indicazione dell'acquisizione del CIG e/o DURC ovvero, in alternativa, la motivazione della non obbligatorietà.

Tra le altre irregolarità, riferite ora ad un settore ora ad un altro, si segnalano

- Assenza di riferimenti normativi esterni (comunitari, statali, regionali) ed interni (Statuto, regolamenti, etc)

- Mancata indicazione del rispetto dell'obbligo di adesione alle convenzioni CONSIP e/o di ricorso al MEPA (Mercato elettronico della PA) o, in alternativa, della dichiarazione del Responsabile attestante l'insussistenza dei presupposti di applicazione della norma;

- Mancata indicazione del CIG e della clausola dell'obbligo di tracciabilità, o in alternativa della dichiarazione del Responsabile attestante l'insussistenza dei presupposti di applicazione della norma;

- Carezza nei riferimenti testuali all'avvenuta acquisizione del DURC o, in alternativa, della dichiarazione del Responsabile attestante l'insussistenza dei presupposti di applicazione della norma;

- Mancata indicazione della coerenza dei pagamenti con le previsioni del patto di stabilità (Settore Tecnico);

- Carezza di motivazione in genere e carezza significativa nell'osservanza delle regole di corretta redazione degli atti amministrativi;

- Mancata o carente indicazione delle procedure di scelta del contraente come delle forme di perfezionamento del contratto (Pubblica-amm.va, scrittura privata, scambio corrispondenza etc);

Tutte queste situazioni di irregolarità, a ben vedere, possono essere superate con maggiore attenzione o con la costruzione di schemi-tipo da mettere a disposizione dell'intera struttura. Per talune di queste, che si reputano di carattere sostanziale (quelle della prima parte dell'elenco in particolare) si ritiene che siano necessarie maggiori conoscenze e approfondimenti normativi soprattutto in materia di affidamento di forniture, beni e servizi.

In verità non si deve neppure trascurare la difficoltà ad assimilare le novità normative introdotte di recente (obblighi MEPA in particolare) oggetto di continue interpretazioni e modifiche che contribuiscono a disorientare gli operatori, già fortemente provati dalla consistente produzione legislativa degli ultimi anni e dai nuovi adempimenti obbligatori in particolare in materia di trasparenza e pubblicità, a volte duplicativi di adempimenti già in essere, come ad esempio la pubblicazione all'albo on line.

Sono state inoltre riscontrate difficoltà in relazione agli adempimenti degli obblighi di trasparenza e pubblicità e di rispetto della privacy, che si suppone determinati da errori materiali(copia/incolla) o anche da disattenzione.

All'esito del controllo è emersa, altresì, l'esigenza di adeguare e/o dotarsi di regolamenti interni dell'Ente con particolare riferimento al Regolamento comunale sui contratti e sui lavori, servizi e forniture in economia, in quanto quello vigente risulta ormai obsoleto ed inadeguato alla normativa nel frattempo entrata in vigore, soprattutto per quanto concerne gli acquisti tramite MEPA o altro mercato elettronico, al regolamento per la concessione in uso di strutture ed impianti di proprietà comunale, da adeguare e rivisitare, nonché a quelli in materia di concessione di contributi economici e sussidi nel settore socio-assistenziale, culturale, sportivo etc, che si ritiene siano ormai inadeguati e che potrebbero essere utilmente sostituiti con l'adozione di strumenti di regolamentazione piu' flessibili come l'approvazione di direttive e/o linee guida della Giunta comunale in luogo dei regolamenti che, rientrando nella competenza consiliare, rappresentano un elemento di rigidità che poco si adatta ai continui mutamenti normativi in corso.

Per i provvedimenti di competenza, ai sensi dell'art.20 del regolamento comunale sui controlli interni approvato con atto CC. N. 02/2013, il presente documento viene trasmesso ai Responsabili di Settore, al Nucleo di valutazione, unitamente al report sui controlli come documenti utili per la valutazione dei dipendenti, nonché all'organo di revisione economico-finanziaria, al Sindaco ed al Consiglio Comunale. Viene disposta altresì la pubblicazione sul sito internet del Comune, Sezione "Amministrazione Trasparente",

IL SEGRETARIO COMUNALE

F.TO DR. FRANCESCO SANNA