



COMUNE DI NULVI

(Provincia di Sassari)

IL SEGRETARIO COMUNALE

REPORT N.1/2022

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 2021

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' E L'OGGETTO DEL CONTROLLO

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 di riferimento, 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.

Negli anni passati, a partire dal 2013 che è stato il primo anno di applicazione della nuova disciplina sui controlli, l'attività di controllo si è estesa progressivamente fino ad comprendere tutte le tipologie di atti previsti dalla fonte regolamentare, raggiunta nel 2016 con la verifica anche degli atti di accertamento delle entrate, fino ad allora gli unici esclusi dal processo di analisi e valutazione.

Anche per il 2021, il percorso delle attività di controllo deve procedere con la individuazione puntuale dell'oggetto d'intervento, cioè del complesso di atti e procedure che vengono scelti, appunto, quali destinatari del processo di analisi e valutazione. Alla concreta individuazione degli atti, 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, hanno già avuto una traduzione concreta in apposite schede prima(check list) e successivamente in tabelle contenenti l'elenco delle diverse anomalie riscontrate negli anni.

In particolare la tabella delle anomalie, nel loro naturale evolversi ed arricchirsi di contenuti nel tempo, rappresentano e 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, anche in funzione della redazione di 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.

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

In conformità alle norme regolamentari approvate dal Consiglio comunale, come di consueto con l'assistenza del Responsabile Finanziario del Comune, Rag. Giovanni Antonio Serra, si è proceduto alla selezione casuale, svolta con tecniche di campionamento di tipo informatico tramite l'apposita funzione del software Excel in dotazione, degli atti da sottoporre a controllo.

Si ritiene, anche per quest'anno, di confermare la scarsa utilità di attivare un controllo sui contratti stipulati per lo scarso numero degli stessi e perché sono atti, normalmente e preliminarmente, verificati dal sottoscritto prima della relativa stipula, ma anche degli ordinativi di pagamento in quanto trattasi di atti formati e completi di ogni elemento richiesto (altrimenti il tesoriere non paga) e trasmessi in modalità completamente informatizzata e telematica, e dunque tracciata, motivo questo induce ad una maggiore tranquillità circa gli esiti del controllo, come peraltro confermato dalle verifiche degli anni passati rispetto alla quali nessun rilievo è stato mosso. Stesso ragionamento si ritiene di dover fare per il controllo sui cedolini stipendiali e sui decreti sindacali, questi ultimi non previsti dall'art.14 del regolamento, che sono già stati oggetto di controllo negli anni precedenti, senza che sia stato rilevato alcunché.

Rimane invece confermata la verifica per gli atti gestionali più importanti, determinazioni e atti di liquidazione, ma anche per le delibere anche se su queste, il sottoscritto, esercita un controllo di tipo preventivo prima della adozione da parte degli organi collegiali.

Sulla base di queste considerazioni le tipologie degli atti prescelti, come da prassi ormai consolidata, sono state sorteggiate opportunamente per singolo Settore di provenienza al fine di uniformare e spalmare su tutti i settori l'attività di controllo interno. Pur con diverse percentuali tra le diverse tipologie, è stata garantito il rispetto della misura minima dei controlli stabilita dal regolamento per la modalità di selezione del campionamento, che nel ns caso, è di almeno il 10% della popolazione considerata, intesa come insieme delle unità da cui è selezionato il campione.

Nel dettaglio, è stato verificato che nel corso dell'anno 2021 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. 45	Da estrarre 10% = n.5
- Deliberazioni G.C. istruite ed adottate nell'anno	n. 120	Da estrarre 10% = n.12

DETERMINAZIONI:

- Settore Tecnico-Manutentivo	n. 113	Da estrarre 10% = n.11
- Settore Segreteria, AA.GG, Demografici,	n. 27	Da estrarre 10% = n.3
- Settore Socio-Assistenziale, Istruzione e Cultura	n. 107	Da estrarre 10% = n.11
- Settore Finanziario, Tributi e Personale	n. 80	Da estrarre 10% = n.8
- Settore Polizia Municipale	n. 40	Da estrarre 10% = n.4

ATTI DI LIQUIDAZIONE:

- Settore Tecnico-Manutentivo	n. 155	Da estrarre 10% = n.16
- Settore Segreteria, AA.GG, Demografici,	n. 16	Da estrarre 10% = n.2
- Settore Socio-Assistenziale, Istruzione e Cultura	n. 211	Da estrarre 10% = n.21

- Settore Finanziario, Tributi e Personale	n. 24	Da estrarre 10% = n.2
- Settore Polizia Municipale	n. 19	Da estrarre 10% = n.2

Totale popolazione(Insieme delle unità)	n.957	Campione	n. 97
--	--------------	-----------------	--------------

Riepilogando l'attività di controllo dovrà essere dunque riferita ad una popolazione, intendendo per popolazione l'insieme delle unità da cui è selezionato il campione, pari a n. 957 atti e, nello specifico ad un campione di n.97 provvedimenti da controllare, di cui:

- Deliberazioni C.C. istruite ed adottate nell'anno	n. 5
- Deliberazioni G.C. istruite ed adottate nell'anno	n. 12
- Determinazioni istruite ed adottate nell'anno	n. 37
- Atti di liquidazione istruiti ed adottati nell'anno	n. 43

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, anche delle apposite schede, a suo tempo predisposte, contenenti gli indicatori per la corretta predisposizione degli atti (delibere, determinazioni) ma soprattutto una reportistica delle irregolarità riscontrate nei precedenti controlli (Tabella delle anomalie distinte per tipologie di atto) che si ritiene molto utile nell'ambito della verifica di efficacia del controllo di regolarità amministrativa.

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

I risultati del controllo effettuato confermano, in generale, un buon livello delle performance del personale nella redazione degli atti il cui livello qualitativo, anche in considerazione della natura, peraltro non grave, delle diverse anomalie segnalate, può definirsi comunque molto soddisfacente anche se permangono ampi margini di miglioramento. Superate le rilevanti criticità trasversali che sono state oggetto di segnalazione in passato, permane ancora qualche anomalia rimediabile, che riguarda in particolare solo alcuni settori e riferita ad aspetti di carattere formale e/o di impostazione degli atti causati, prevalentemente, dal passaggio alla gestione digitale degli atti gestionali che continua a generare criticità superiori alle aspettative, soprattutto per gli aspetti connessi alla gestione della privacy, come di seguito si preciserà.

Non sono mancati inoltre i casi di scarsa attenzione ai contenuti, più che di scarsa competenza professionale, il cui risultato si è tradotto nella redazione di atti privi di riferimento alla situazione di eventuale conflitto di interesse oppure con contenuto confusionario sotto il profilo delle buone regole di impostazione amministrativa dell'atto stesso, situazione questa che è necessario recuperare immediatamente.

Nessuna criticità è stata invece rilevata nella fase successiva della pubblicazione degli atti nella sezione "Amministrazione Trasparente" a dimostrazione di una maggiore consapevolezza acquisita dagli operatori sull'importanza delle norme sulla trasparenza.

In generale però si può quindi dire che, per quanto riguarda l'istruttoria, l'impostazione e/o i contenuti dei provvedimenti gestionali, questi risultano molto soddisfacenti dal punto di vista amministrativo, fatti salvi i rilievi prima sommariamente evidenziati che si ritenuto di comunicare ai responsabili di settore sotto forma di raccomandazione, e che sono riconducibili per lo più ad aspetti tecnici nella formazione dell'atto come ad esempio:

- a) *Contenuto dell'atto e/o dell'oggetto dell'atto, prolisso e superfluo in più parti;*

b) Omissioni incolpevoli come nel caso della dichiarazione sulla situazione di conflitto di interesse, per lo più assente, nell'erronea convinzione di doverla inserire solo nel caso di effettiva sussistenza di tale situazione;

c) Mancata indicazione della procedura utilizzata per la scelta del contraente o della forma di stipula del contratto, in particolare, in quest'ultimo caso, negli affidamenti diretti perfezionati con scambio di lettera commerciale;

d) Mancata indicazione di alcuni allegati come parte integrante e sostanziale dell'atto, pur essendo presenti nel relativo fascicolo informatico) oppure, la situazione contraria, di indicazione nell'atto della presenza di allegati(Es. DURC) ma non allegati;

e) Mancata indicazione delle ragioni della mancata pubblicazione di allegati parti integrante, dando per scontata la presenza dell'esigenza di tutela di dati riservati;

f) Uso di format(Es. liquidazione servizi, forniture) non adeguati alla tipologia della spesa in liquidazione(Es. contributi, rimborsi) e dunque con contenuto poco appropriato e incoerente;

Detto questo, si conferma quanto già detto in passato e cioè che il risultato raggiunto negli anni è comunque arrivato ad un livello molto buono di produzione degli atti, sia deliberativi che gestionali, e questa situazione, considerata la situazione di partenza, non fa altro che testimoniare la grande utilità dello strumento del controllo interno e della sua finalità che, giova ribadirlo, si ispira ai principi di revisione aziendale, anche con funzioni di assistenza ai soggetti coinvolti, e con l'obiettivo di promuovere e migliorare la crescita della cultura della correttezza e regolarità amministrativa nella produzione degli atti, come appunto verificatosi in questi anni, nell'esperienza del Comune di Nulvi.

Pur consapevolmente soddisfatto del risultato sostanziale che l'analisi restituisce, ritengo comunque che, viste le criticità evidenziate, sia sempre utile non abbassare il livello di attenzione e confermare l'invito a tutti gli operatori di continuare con costanza nel percorso di miglioramento delle performance avviato che deve passare necessariamente con il recupero delle anomalie qui riscontrate e mirare ad una sempre maggiore precisione nella produzione qualitativa degli atti. Per fare ciò, giova sempre ribadirlo, insieme alla costante ed assidua attività formativa, sarà necessario continuare a fare ricorso, nella prassi operativa, ad attività di benchmarking e di confronto su testi di atti simili consultabili in internet o negli strumenti operativi(Es. Banche dati) messi a disposizione dal Comune e/o dall'Unione dei Comuni Anglona nell'ambito dell'attività formativa che contengono una ampia gamma di format di deliberazioni, determinazioni, liquidazioni, contratti etc. utili a guidare l'operatore verso risultati ottimali.

Di seguito, per ciascuna tipologia di atto controllato, si evidenziano le anomalie di maggior incidenza riscontrate, per tutti i settori, nell'attività di controllo che vengono qui accompagnate da un commento di confronto rispetto alla situazione analizzata nello scorso periodo di controllo oltreché dalle azioni correttive che si ritengono utili per migliorare il contenuto degli atti:

1) LE DELIBERAZIONI:

Nessuna delle deliberazioni di Consiglio e Giunta comunale sorteggiate per l'anno è stata oggetto di rilievi. L'attività di redazione delle proposte di deliberazione è ormai stabilmente orientata alla correttezza, completezza e regolarità amministrativa, anche in conseguenza dell'attività di impulso continuo e di verifica preventiva sulla gran parte delle proposte esercitata dal sottoscritto.

CONFRONTO CON PRECEDENTE REFERTO: Si conferma che la regolarità e correttezza amministrativa degli atti collegiali deve ritenersi consolidata ed ottimale, in linea con il progressivo miglioramento registrato negli anni passati.

AZIONI CORRETTIVE: Per quanto detto in precedenza, si ritiene di non dover aggiungere alcunché, se non una generale raccomandazione alla tenuta della giusta attenzione e concentrazione nella redazione degli atti da parte degli operatori, necessaria al mantenimento delle performance rilevate.

2) LE DETERMINAZIONI:

L'attività di controllo conferma il sostanziale e progressivo miglioramento della performance, con qualche residuo di irregolarità limitato agli aspetti prima considerati, gran parte dei quali, ripeto, è da porre in relazione con il passaggio alla gestione digitale degli atti gestionali ed al contenuto del relativo fascicolo che ha generato imprecisioni ed una certa confusione nell'impostazione, soprattutto per gli aspetti connessi alla gestione degli allegati al provvedimento, a volte non allegati al fascicolo informatico del provvedimento (*pur essendo parti integranti e sostanziali*) oppure allegati al fascicolo senza che siano indicati nell'atto come parte integrante e sostanziale. In alcuni casi, la necessità di anonimizzare i dati personali ai fini privacy ha indotto ad omettere completamente i dati dei beneficiari "*conservati in allegato agli atti dell'ufficio*" ma non materialmente presenti nel fascicolo informatico.

In alcuni provvedimenti, molto limitati, non si fa alcuna menzione relativamente all'acquisizione del DURC che risulta invece regolarmente acquisito agli atti del fascicolo informatico e/o comunque positivamente verificato in istruttoria. Si ribadisce sul punto la necessità che l'atto ne faccia menzione e dia conto dell'avvenuta acquisizione agli atti del documento. Permane poi qualche elemento di confusione nell'inquadramento contabile degli atti in uno dei quali si assumono impegni che in realtà sono prenotazioni.

CONFRONTO CON PRECEDENTE REFERTO: L'analisi svolta conferma una situazione che deve essere certamente migliorata per gli aspetti della gestione informatizzata e digitalizzata del procedimento ma che, sotto il profilo dei contenuti sostanziali può definirsi comunque soddisfacente e destinata, a breve, a stabilizzarsi su livelli sempre più crescenti.

AZIONI CORRETTIVE: La maggior parte dei rilievi evidenziati possono essere evitati con una maggiore attenzione da parte dei responsabili di settore e degli operatori(RUP), soprattutto nelle nuove modalità di gestione informatizzata e digitale dell'atto. Si conferma infatti che queste anomalie non siano attribuibili a deficit di conoscenze della materia ma piuttosto ad aspetti connessi alle modalità di funzionamento ed inserimento dati del software gestionale in dotazione unita alla frenesia ad adempiere causata dagli eccessivi carichi di lavoro che la produzione normativa, statale e regionale, ha riversato in questi ultimi anni sul personale del Comune soprattutto, negli anni della pandemia più grave dei tempi moderni, su quello del settore socio-assistenziale.

3) ATTI DI LIQUIDAZIONE:

La situazione può definirsi ormai stabilizzata, anche se permangono aspetti che devono essere rimediati nell'immediatezza e che sono stati già oggetto di raccomandazione ai responsabili di settore interessati. Si conferma infatti che il contenuto degli atti di liquidazione risulta completo dei requisiti previsti dall'art.184 del TUEL(riferimenti atto d'impegno, estremi e limiti di impegno, documenti giustificativi, attestazione riscontro controlli amm.vi, contabili, fiscali etc), delle prescrizioni del D. Lgs n.50/2016 (in

particolare attestazioni di conformità e regolare esecuzione di forniture e servizi) nonché delle altre normative specifiche, come ad esempio quella sulla preventiva acquisizione del DURC o equivalente, nella liquidazione di forniture e servizi, salvo i casi particolari già segnalati riferiti alla gestione degli allegati e dei profili privacy per i quali il sottoscritto è già intervenuto con indicazioni operative specifiche e dettagliate.

CONFRONTO CON PRECEDENTE REFERTO: La rilevazione, al netto dei rilievi evidenziati, ha certificato la conferma del netto miglioramento della performance che, salvo che per i casi prima segnalati, va stabilizzandosi su livelli assolutamente soddisfacenti.

AZIONI CORRETTIVE: La gran parte delle criticità degli anni passati sono state superate con la predisposizione dei format specifici e mirati per ciascuna tipologia di liquidazione che necessitano però di essere implementati nel tempo per adeguarli alla gestione informatizzata e digitale del procedimento. L'utilizzo dei format, da adeguare, ovviamente, alle variazioni normative e organizzative nel tempo, rappresenta una sorta di guida per gli operatori in merito alle verifiche, riscontri e controlli da effettuare in tale fase ed è questa la strada per proseguire nella redazione di atti conformi alla legge ed alle regole generali sulla redazione degli atti amministrativi.

5. IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA IN FASE SUCCESSIVA: CONCLUSIONI

L'attività di verifica dell'anno ha certificato che la performance nella produzione degli atti amministrativi prosegue il percorso di positiva stabilizzazione, anche se permane ancora qualche criticità rimediabile e contingente connessa in particolare alla gestione digitale ed informatizzata dei provvedimenti che, unita alla particolarità della situazione di emergenza sanitaria (Covid-19) proseguita nell'anno 2021 ed agli eccessivi carichi di lavoro, ha determinato confusione negli operatori e la generazione di anomalie negli atti che si ritiene possano essere superata con una maggiore attenzione e concentrazione e con la predisposizione di appositi format per i provvedimenti di carattere routinario.

Si raccomanda inoltre, come sempre, l'importanza di dedicare la giusta attenzione nella gestione degli atti da pubblicare in "Amministrazione Trasparente" che devono rappresentare, al di là di ogni obbligo di legge, l'immagine di una amministrazione aperta e trasparente di fronte ai cittadini ed all'opinione pubblica.

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. Si dispone inoltre la pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente, sotto-sezione "Controlli e rilievi sull'amministrazione", del sito istituzionale del Comune per la consultazione da parte di chiunque abbia interesse.

IL SEGRETARIO COMUNALE
F.to digitalmente DR. FRANCESCO SANNA