



COMUNE DI NULVI

(Provincia di Sassari)

IL SEGRETARIO COMUNALE

REPORT N.1/2019

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 2018

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 2018, 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.

Nell'anno 2013, che è stato il primo anno di applicazione della nuova disciplina sui controlli, è stato adottato un approccio connotato da caratteristiche di sperimentaltà, in quanto l'esperienza del controllo successivo non aveva precedenti all'interno delle attività di controllo che vengono oggi individuate come di necessaria attuazione all'interno dell'Ente. Si è ritenuto pertanto in quell'anno di limitare l'attività di controllo di regolarità amministrativa successivo alle sole Deliberazioni(Consiglio e Giunta) e Determinazioni, proposte e/o adottate dai Responsabili di settore, riservandosi per gli anni successivi di estendere il controllo anche agli altri atti previsti. Con l'anno 2016 sono state praticamente esaurite le analisi su tutte le tipologie di provvedimenti previsti dal regolamento estendendo la verifica anche agli atti di accertamento delle entrate, fino ad allora gli unici esclusi dal processo di analisi e valutazione.

Alla concreta individuazione degli atti ha fatto seguito la individuazione dei parametri oggettivi in base ai quali realizzare il controllo successivo sui provvedimenti che ha avuto come riferimento gli indicatori previsti nel regolamento comunale(Art.16), i quali hanno poi trovato traduzione concreta nella predisposizione di schede analitiche di controllo (Check list delle anomalie), già predisposte ed utilizzate in occasione del controllo degli anni passati. Queste schede, nel loro naturale evolversi ed arricchirsi di contenuti nel tempo, anche per le novità normative nel frattempo intervenute, 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), alcuni dei quali già predisposti, 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 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 soprassedere al controllo dei contratti 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 dunque tracciata, motivo questo induce ad una maggiore tranquillità circa gli esiti del controllo, come peraltro confermato dalle verifiche degli anni passati rispetto alla quale nessun rilievo è stato mosso. Stesso ragionamento si ritiene di dover fare per il controllo sui cedolini stipendiali, già 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. Per l'anno 2018 si ritiene di confermare la verifica anche per i decreti sindacali, non previsti dall'art.14 del regolamento.

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 2018 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. E' stato limitato al 5% l'esame dei provvedimenti che, come le deliberazioni, sono - in certo qual modo - già oggetto di verifica preventiva in sede verbalizzante da parte del sottoscritto:

DELIBERAZIONI:

- Deliberazioni C.C. istruite ed adottate nell'anno	n. 38	Da estrarre	5% = n. 2
- Deliberazioni G.C. istruite ed adottate nell'anno	n. 133	Da estrarre	5% = n. 7

DETERMINAZIONI:

- Settore Segreteria, AA.GG, Demografici,	n. 40	Da estrarre	10% = n.4
- Settore Finanziario, Tributi e Personale	n. 51	Da estrarre	10% = n.5
- Settore Tecnico-Manutentivo	n. 129	Da estrarre	10% = n.13
- Settore Polizia Municipale	n. 16	Da estrarre	10% = n.2
- Settore Socio-Assistenziale, Istruzione e Cultura	n. 143	Da estrarre	10% = n.14

ATTI DI LIQUIDAZIONE:

- Settore Segreteria, AA.GG, Demografici,	n. 40	Da estrarre	10% = n.4
- Settore Finanziario, Tributi e Personale	n. 6	Da estrarre	10% = n.2
- Settore Tecnico-Manutentivo	n. 140	Da estrarre	10% = n.14
- Settore Polizia Municipale	n. 4	Da estrarre	10% = n.1
- Settore Socio-Assistenziale, Istruzione e Cultura	n. 278	Da estrarre	10% = n.28

DECRETI SINDACALI:

n. 7

Da estrarre 30% = n.2

Totale popolazione(Insieme delle unità)	n.1.025	Campione	n. 96
--	----------------	-----------------	--------------

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.1.025 atti e, nello specifico ad un campione di n.96 provvedimenti da controllare, di cui:

- Deliberazioni C.C. istruite ed adottate nell'anno n. 2
- Deliberazioni G.C. istruite ed adottate nell'anno n. 7
- Determinazioni istruite ed adottate nell'anno n. 36
- Atti di liquidazione istruiti ed adottati nell'anno n. 49
- Decreti sindacali n. 2

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 anche una reportistica delle irregolarità riscontrate nei precedenti controlli 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 hanno evidenziato un costante e progressivo miglioramento delle performance nella redazione degli atti. Di gran lunga recuperate sono le principali criticità trasversali evidenziate in occasione del precedente report, permanendo ancora qualche modesta carenza nei riferimenti contabili e nell'istruttoria negli atti di affidamento diretto in termini di carenza di motivazione e forma del contratto.

E' sempre utile in questi casi, oltre il continuo aggiornamento delle competenze e conoscenze, invitare tutti gli operatori a fare ricorso, nella prassi operativa, ad attività di benchmarking e di confronto(non copia-incolla) su testi di atti similari consultabili in internet o negli strumenti operativi messi a disposizione dal Comune nell'ambito dell'attività formativa (Esempio Banche dati "FORMULA" messa a disposizione dall'Unione dei Comuni Anglona che contiene una ampia gamma di format di deliberazioni, determinazioni, ordinanze etc).

Di seguito, per ciascuna tipologia di atto controllato, si evidenziano le irregolarità 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:

Si conferma il netto miglioramento nell'attività di redazione delle proposte al Consiglio/Giunta comunale e, conseguentemente, delle successive deliberazioni, anche in conseguenza dell'attività di verifica preventiva esercitata dal sottoscritto su gran parte

delle proposte. Si conferma dunque che, nella generalità degli atti esaminati, il contenuto delle deliberazioni è risultato corretto dal punto di vista della regolarità amministrativa.

CONFRONTO CON PRECEDENTE REFERTO: La situazione rispetto al precedente referto deve ritenersi più che soddisfacente, in netto e progressivo miglioramento ed in linea con le finalità del controllo che, giova ribadirlo, 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. Le deliberazioni risultano nella sostanza complessivamente corrette ed accettabili.

AZIONI CORRETTIVE: Non si ritiene di dover richiedere azioni correttive se non una generale raccomandazione alla tenuta della giusta attenzione e concentrazione nella redazione degli atti da parte degli operatori, necessaria al mantenimento delle buone performance.

2) LE DETERMINAZIONI:

L'attività di controllo ha evidenziato un netto miglioramento anche se permane ancora qualche residuo di irregolarità, soprattutto in quei settori in cui la produzione di atti gestionali è più consistente rispetto ad altri (Ad es. Tecnico, Socio-Ass.le). Tra le più frequenti, come già segnalato, qualche imprecisione di tipo contabile e qualche carenza nella motivazione e nelle forme di perfezionamento del contratto negli atti di affidamento diretto di lavori, forniture e servizi sotto soglia, in verità riferite in gran parte ad importi modesti.

CONFRONTO CON PRECEDENTE REFERTO: L'analisi svolta consegna una situazione che può definirsi molto migliorata rispetto allo scorso anno, nel quale erano state segnalate diverse anomalie che il controllo ha certificato essere sensibilmente diminuite.

AZIONI CORRETTIVE: Si conferma quanto già detto in passato e cioè che i rilievi evidenziati che ancora persistono, possano essere evitati con una maggiore attenzione da parte dei responsabili di settore e degli operatori (RUP). Ritengo infatti che non siano attribuibili a deficit di conoscenze o formative ma piuttosto alla frenesia ad adempiere causata dagli eccessivi carichi di lavoro che la produzione normativa ha riversato in questi ultimi sul personale del Comune.

3) ATTI DI LIQUIDAZIONE:

La situazione va stabilizzandosi in positivo e si conferma che, nella maggior parte dei casi, 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. A voler essere severi si segnala che, a volte, nel testo del provvedimento non si fa alcuna menzione relativamente all'acquisizione del DURC che risulta invece regolarmente acquisito agli atti. Ritengo sia opportuno che l'atto ne faccia menzione.

Come già detto, nel caso degli atti di liquidazione, è stato particolarmente efficace la predisposizione di apposito format adeguato alle diverse tipologie di liquidazione (in particolare forniture e servizi). Permane ancora qualche modesta criticità per le liquidazioni del Settore Socio-Assistenziale la cui tipologia è diversa, nella maggior parte

dei casi, da quella degli altri settori in quanto riferita normalmente a sussidi, contributi, rimborsi, che sono diversi, ovviamente, dalla liquidazione di fatture per forniture/servizi in ambito D.Lgs n.50/2016. L'adattamento del format alle diverse tipologie gestite dal settore è stato certamente efficace, dal punto di vista generale, ma non è bastato perché si è riscontrata qualche criticità soprattutto nella impostazione dei contenuti dell'atto relativo a liquidazione di sussidi, contributi per manifestazioni culturali, spettacolo etc etc nei quali, a volte, risultano riportate diciture sulla regolarità delle prestazioni tipiche del regime contrattuale. Altre volte non si chiarisce il perché dell'omissione dell'indicazione dei beneficiari, dando per scontata l'applicazione della normativa Privacy.

CONFRONTO CON PRECEDENTE REFERTO: Come già detto in precedenza, la situazione è comunque nettamente migliorata e sta progressivamente stabilizzandosi a testimonianza dell'efficacia del controllo come strumento di revisione aziendale.

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 (Piani personalizzati, Ritornare a casa, Sussidi sofferenti mentali e leggi di settore in genere etc). E' necessario rivedere in alcune parti quelli relativi alle liquidazioni di contributi per manifestazioni culturali e di spettacolo, che ritengo siano da perfezionare. L'utilizzo dei format, da adeguare, ovviamente, alle variazioni normative 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.

4) DECRETI SINDACALI:

Trattasi di provvedimenti, peraltro quantitativamente modesti, previsti da normative settoriali che investono normalmente la competenza del Sindaco in materia di nomine, incarichi (Ad esempio personale incaricato di Posizioni organizzative e sostituti, Responsabili art.110 TUEL etc). Il contenuto dei provvedimenti è risultato completo in ogni sua parte e regolare sotto ogni profilo, non rilevandosi criticità.

CONFRONTO CON PRECEDENTE REFERTO: Tali atti non sono stati oggetto di verifica negli anni precedenti.

AZIONI CORRETTIVE: L'attività di controllo ha confermato una situazione regolare sotto ogni profilo che non necessita di interventi correttivi.

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

L'attività di verifica dell'anno ha confermato il netto e progressivo miglioramento della performance nella produzione degli atti amministrativi, anche se permane ancora qualche criticità rimediabile. Comunque sono state superate le criticità più gravi ed importanti e i rilievi evidenziati non sono attribuibili a deficit di conoscenze o formative ma piuttosto alla frenesia ad adempiere causata dagli eccessivi carichi di lavoro che la produzione normativa ha riversato in questi ultimi sul personale del Comune, peraltro in continua diminuzione a causa del blocco del turn over. Si ritiene pertanto che possano essere superati con una maggiore attenzione e concentrazione da parte degli operatori.

Si raccomanda, 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