

Città di Carbonia

(Provincia del Sud Sardegna)

CONTROLLI SUCCESSIVI

DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

PIANO ANNUALE ATTIVITA' DI CONTROLLO

ANNO 2023

1. I controlli di regolarità amministrativa e contabile

Il D.L. 10.10.2012 n. 174, “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, convertito nella Legge n. 213 del 07.12.2012, ha integralmente rivisto e potenziato il sistema dei controlli interni. Il sistema previgente era disciplinato dall'art. 147 del D. Lgs. n. 267/2000 (TUEL) il quale, a sua volta, riprendeva, in parte, il disposto del D. Lgs. n. 286/1999, “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche” alle cui disposizioni gli enti locali avevano la facoltà di adeguare la propria organizzazione.

A seguito della novella sopra richiamata, i controlli interni sono disciplinati da ciascun Ente mediante apposito regolamento adottato dal Consiglio comunale in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione. Il Comune di Carbonia ha approvato, con deliberazione del C.C. n. 4 del 28.01.2013, successivamente modificata con deliberazione del C.C. n. 47 del 12.06.2015, il “Regolamento dei Controlli Interni” il quale disciplina il sistema dei controlli interni articolato in:

- a) Controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- b) Controllo di gestione;
- c) Controllo degli equilibri finanziari;
- d) Controllo sulla qualità dei servizi;
- e) Controllo sulle società partecipate.

I controlli di regolarità amministrativa e contabile sono finalizzati a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Tali controlli, disciplinati dall'art. 147 bis del D. Lgs. 18.08.2000 (articolo introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), della legge n. 213 del 2012) e dal titolo II (articoli da 5 a 13) del Regolamento dei controlli interni, sono di due tipi:

- a. **Preventivi:** si svolgono nelle fasi di formazione dell'atto mediante l'espressione del parere di regolarità tecnica, attestante la regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, da parte del Dirigente competente, sulle proposte di deliberazione e mediante la sottoscrizione delle determinazioni dirigenziali.

Il controllo di regolarità contabile si svolge mediante l'apposizione del parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione (con eccezione dei meri atti di indirizzo) e mediante l'apposizione del visto attestante la copertura finanziaria sulle determinazioni dirigenziali che comportino impegno di spesa.

L'art. 97 del D. Lgs. 267/2000 assegna al Segretario comunale funzioni di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Al riguardo, il comma 4, lett. a), del predetto articolo prevede che il segretario partecipi con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle sedute del consiglio e della giunta curandone la verbalizzazione. Alla luce del soprarichiamato quadro normativo, il controllo preventivo sulle proposte di deliberazione di Giunta e di Consiglio Comunale, svolto dal Segretario Generale, col supporto dell'ufficio di segreteria, è finalizzato ad assicurare il rispetto delle previsioni normative nazionali, regionali, dello Statuto e dei Regolamenti dell'Ente; a verificare la corretta apposizione dei pareri di cui all'art. 49 sulle proposte di deliberazione; ad accertare la corrispondenza tra gli allegati elencati nel testo della proposta ed i documenti effettivamente allegati.

- b. **Successivi:** si svolgono dopo che si è conclusa anche l'ultima parte dell'integrazione dell'efficacia (di norma dopo la pubblicazione).

Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è svolto sotto la direzione del Segretario comunale ed è 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 Dirigenti, è volto ad incentivare un'azione sinergica tra chi effettua il controllo e chi adotta gli atti al fine di migliorare la qualità dell'attività amministrativa e dei procedimenti amministrativi e prevenire eventuali irregolarità.

Ai sensi dell'art. 11, comma 4, del vigente Regolamento comunale dei controlli interni, il Segretario comunale stabilisce un piano annuale dell'attività di controllo successivo nella quale sono esplicitati:

- a) La tipologia di atti;
- b) I criteri di selezione;
- c) Le informazioni utili circa le modalità del controllo.

Nel presente Piano saranno definite le modalità operative per l'esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile per l'anno 2023 in ottemperanza alle disposizioni di legge, del vigente regolamento in materia di controlli interni e del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2022-2024 in corso di aggiornamento.

1.1 Tipologia di atti da sottoporre a controllo e criteri di selezione

Saranno oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile:

- a) Il 10% delle determinazioni adottate da ciascun Servizio. Sarà oggetto di controllo non solo l'atto estratto ma anche tutti gli altri atti con esso richiamati e correlati al fine di verificare, ove possibile, la regolarità dell'intero procedimento;
- b) Il 5% dei contratti (scritture private), con eccezione degli atti pubblici e delle scritture private autenticate già sottoposte a controllo da parte del Segretario generale nell'esercizio delle funzioni rogatorie;
- c) Il 5% degli altri atti amministrativi: ordinanze dei dirigenti;
- d) tutti gli atti dirigenziali attinenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Per quanto riguarda gli atti dirigenziali attinenti al PNRR, in sede di svolgimento dei controlli successivi sugli atti adottati dai dirigenti nell'anno 2022, si è ritenuto dover estendere i controlli a tutti gli atti dirigenziali relativi ad interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Infatti, come evidenziato dalle varie circolari diramate dal Ministero dell'Economia e Finanza (in particolare Le linee guida sulle attività di controllo del mese di agosto 2022) e dalla Corte dei conti (in particolare dalla Sez. reg. di controllo per l'Emilia Romagna nella deliberazione n. 150/2022/VSGC, del 9 novembre 2022), esiste un innegabile connubio fra i controlli interni e la corretta attuazione del PNRR. Secondo i giudici contabili, il corretto funzionamento dei controlli interni assume ancora maggiore importanza nella contingenza attuale, dove le amministrazioni pubbliche sono chiamate a concorrere alla realizzazione di politiche economiche espansive a mezzo di fondi da destinarsi a particolari finalità di rilancio dell'economia. Tale attività di controllo proseguirà su tutti gli atti adottati nel 2023.

Le attività di controllo successivo, svolte dal Segretario generale (con l'eventuale collaborazione anche di altri dipendenti qualora ritenuto necessario per l'esame di specifici atti che richiedono competenza tecniche specifiche), saranno esercitate nel rispetto dei seguenti principi:

- a) **indipendenza**: il Segretario (e gli eventuali collaboratori nelle attività di controllo) dovranno essere in posizione di indipendenza rispetto alle attività/processi da verificare;
- b) **imparzialità**: il controllo dovrà verificare gli atti, le attività ed i processi facenti capo a tutti i Servizi dell'Ente. Non essendo realisticamente possibile sottoporre a controllo tutti i provvedimenti adottati dall'Ente, occorrerà individuare un campione significativo di atti attraverso una selezione casuale mediante l'utilizzo delle funzionalità del software di gestione degli atti amministrativi (URBI). Solo nei casi in cui questo non fosse possibile (per gli atti non caricati nel programma URBI) si procederà con altre forme di estrazione;

- c) **tempestività**: le attività di controllo dovranno essere effettuate in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti da verificare per assicurare l'adozione di adeguate ed efficaci azioni correttive. Alla fine di ciascun trimestre si procederà all'estrazione degli atti da sottoporre a controllo;
- d) **trasparenza**: il controllo avverrà secondo regole chiare. A tal fine, sono state predisposte le schede di controllo (o check list) che costituiscono una sorta di vademecum per la redazione degli atti con la finalità di assicurare l'uniformità e la trasparenza degli stessi, consentendo, nel contempo, di semplificare e omogeneizzare le attività di controllo successivo di competenza della Scrivente.

1.2 Modalità del controllo

Come nei precedenti anni (2020-2022), l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile consisterà in un'attività di verifica degli atti in ragione della loro conformità alle schede di controllo (check list). Tale modalità di controllo ha consentito di migliorare le tecniche di redazione degli atti amministrativi e di recepire e assimilare le indicazioni, le raccomandazioni e i suggerimenti che l'organo deputato al controllo ha ritenuto dover formulare.

Nelle attività di controllo sugli atti adottati nel 2023 saranno utilizzate le stesse schede di controllo predisposte e allegate al Piano annuale dei controlli anno 2022. Nella costruzione di tali schede è stata prestata particolare attenzione:

- ai procedimenti e attività di cui all'art. 1, comma 16, della legge 190/2012, ossia quelle a più elevato rischio di corruzione in quanto il rispetto delle regole e il perseguimento di un elevato livello di legalità dell'azione amministrativa costituiscono in sé strumenti di prevenzione della corruzione in quanto contrastano la formazione di un *humus* favorevole all'attecchimento e allo sviluppo di fatti corruttivi o comunque illeciti;
- alle novità e deroghe in materia di contratti pubblici apportate dal D.L. n.76/2020, convertito con L. n. 120/2020, come modificato dal D.L. n. 77/2021, convertito con L. n. 108/2021. Il Decreto cd. Semplificazione (D.L. n. 77/2021, convertito con L. n. 108/2021) ha prorogato l'applicabilità del regime introdotto nel 2020 dal D.L. n.76/2020, (convertito con L. n. 120/2020), di deroga, parziale e temporanea, a quello dettato dal Codice dei Contratti per l'affidamento dei contratti pubblici sotto soglia comunitaria. Le prerogative emergenziali del menzionato D.L. 76/2020 sono state estese fino al **30 giugno 2023** e valgono per le determinazioni a contrarre o atti equivalenti adottati entro tale termine, con l'introduzione delle seguenti novità:

a. l'affidamento diretto di lavori di importo inferiore a 150.000,00 e affidamento diretto di forniture e dei servizi, inclusi quelli **di ingegneria e architettura**, di importo inferiore a **139.000,00 euro**;

b. la ridefinizione delle soglie per la procedura negoziata senza bando per l'affidamento di lavori e la ricalibratura del numero di inviti da effettuare, con la previsione di un gradino unico per importi compresi tra 150.000 e 1 milione di euro (basterà consultare 5 operatori). Al di sopra del milione di euro e fino alla soglia comunitaria, invece, saranno sufficienti 10 inviti e non più 15.

Rimangono fermi i tratti della procedura negoziata così come ridisegnata dal D.L. n. 76/2020, ovvero il rispetto della rotazione, l'adeguata dislocazione territoriale degli inviti, la pubblicazione del cd. avviso di trasparenza, la prerogativa dell'esclusione automatica.

Il D.L. 76/2020, ha previsto inoltre tempi stringenti per l'aggiudicazione dei contratti o l'individuazione definitiva del contraente: **due mesi** dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, aumentati a **quattro mesi** nei casi di procedura negoziata senza bando. Il mancato rispetto dei termini, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico,

costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

Il ricorso alle procedure ordinarie, piuttosto che a quelle derogatorie introdotte dal D.L. 76/2020, qualora ritenute più idonee a soddisfare il proprio fabbisogno, deve essere adeguatamente motivato, come evidenziato da ANAC nel commento degli articoli del DL 76/2020 del 04.08.2020.

- Linee guida per l'affidamento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, approvate dalla Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti per la Regione Emilia Romagna (deliberazione n. 241/2021/INPR del 16/11/2021) che offrono un'analisi sintetica ma aggiornata sulla normativa, utile anche ai fini della distinzione tra incarichi, lavoro subordinato e appalti di servizi.

Le schede di controllo (check list) recano l'elencazione degli elementi necessari affinché un atto possa ritenersi completo dal punto di vista formale e correttamente adottato sotto il profilo della regolarità della procedura seguita, attraverso il richiamo alle disposizioni normative disciplinanti la materia.

Il controllo successivo consisterà pertanto in un confronto tra l'atto adottato e il modello predefinito nella scheda di controllo, e in particolare nella verifica:

- della legittimità normativa e regolamentare: rispetto delle disposizioni di legge generali o specifiche, comprese quelle regolamentari che disciplinano la materia;
- della correttezza del procedimento: regolare svolgimento del procedimento amministrativo;
- del rispetto delle disposizioni contabili e dell'acquisizione dei pareri e visti di regolarità contabile;
- del rispetto della trasparenza e della privacy: pubblicazione nell'albo e/o nella sezione amministrazione trasparente; adeguato trattamento dei dati personali, sensibili e giudiziari;
- della qualità dell'atto amministrativo:
 - comprensibilità dell'atto;
 - adeguata e completa motivazione: 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 sarà riservata ai provvedimenti discrezionali e alle 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 conformità agli atti di indirizzo (PEG, piano della performance, bilancio, ecc);
- Rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza previste nel P.T.P.C.T. dell'Ente e in particolare:
 - acquisizione delle dovute dichiarazioni in materia di conflitto di interesse e d'incompatibilità da parte di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento (utilizzando, se si ritiene, la modulistica allegata al presente atto, sub lett. a), b) o c)) ovvero inserimento nell'atto di una clausola del seguente tenore: *“Dato atto, ai sensi di quanto previsto dall'art. 6 bis della legge 241/1999, dall'art. 7 del DPR 62/2013 e dall'art. 5 del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Carbonia, che è stato accertato che non sussistono, in relazione al presente atto, situazioni di conflitto, anche potenziale, con interessi personali del sottoscritto Dirigente e degli altri dipendenti che hanno partecipato a vario titolo all'istruttoria dell'atto.”*
 - Inserimento nei contratti individuali di lavoro nonché nei bandi e nei contratti di appalto di lavori, forniture e servizi di apposite dichiarazioni volte a prevenire il

fenomeno del *pantouflage*, mediante clausole del seguente tenore:

- nei contratti di assunzione del personale o di conferimento di incarico ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D. LGS. 267/2000: *“dichiara di essere consapevole che, a norma dell'art.53, comma 16 ter, del d.lgs. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, è fatto divieto nei tre anni successivi alla cassazione del rapporto di lavoro, di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) presso i soggetti privati nei confronti dei quali il medesimo dovesse, negli ultimi tre anni di servizio, aver esercitato poteri autoritativi e negoziali”*.
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti: l'operatore economico concorrente, deve dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016;

I suddetti divieti non si applicano agli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del D.L. 80/2021 (convertito in legge 113/2021) ossia ai professionisti incaricati dell'attuazione del PNRR da parte di PA, e in tale caso occorrerà darne contezza nel provvedimento;

- Patto di Integrità approvato con deliberazione della G.C. N. 138 del 16.09.2015: da allegare in tutte le procedure di affidamento di lavori, di acquisto di beni, servizi o concessioni e nei relativi contratti.

1.3 Fasi del controllo

Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, si è articolerà, nelle seguenti fasi:

- a. Descrizione della scheda di controllo (check list) da utilizzare come riferimento per l'esercizio dei controlli. La scheda di controllo consentirà la conoscenza degli elementi sui quali si concentrerà l'attività di controllo e rappresenterà anche una guida operativa di riferimento per la redazione dei provvedimenti.
Per i controlli degli atti adottati nel 2023 saranno utilizzate le stesse schede di controllo utilizzate nel 2022 e allegate al Piano annuale delle attività di controllo 2022;
- b. Definizione del campione mediante:
 - Sorteggio degli atti mediante le funzionalità del programma URBI (ove possibile) avendo cura di individuare atti di tutti i Settori e atti nelle Aree a più elevato rischio corruzione;
 - Individuazione di tutti gli atti relativi ad interventi finanziati con risorse del PNRR;
- c. Monitoraggio del campione mediante verifica della conformità dei provvedimenti (e degli atti presupposti o correlati) alle schede di controllo. Particolare attenzione sarà prestata nei confronti di quegli atti relativi a interventi del PNRR o ricompresi in aree a maggiore rischio corruttivo individuate nel PTPCT (acquisizione e progressioni del personale; affidamento di lavori, servizi e forniture; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario).
- d. Analisi, valutazione dei risultati e proposte di miglioramento attraverso la stesura di un rapporto conclusivo annuale da pubblicare sul sito internet nella sezione AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE e da trasmettere al Sindaco, al Presidente del Consiglio, al Nucleo di valutazione, al Collegio dei revisori e ai Dirigenti.

Il Segretario generale
Dott.ssa Antonella Marcello

ALLEGATI:

SCHEDE DI CONTROLLO (check list):

- *determinazione a contrattare (lavori, servizi e forniture)*
- *scritture private*
- *concessione contributi altri benefici economici*
- *altri provvedimenti*

MODULISTICA (dichiarazioni assenza conflitto di interessi e/o incompatibilità)

- a) *Modulo 1 : dichiarazione assenza conflitto interessi e/o situazioni incompatibilità (modello generale)*
- b) *Modulo 2: dichiarazione assenza conflitto di interessi e/o situazioni incompatibilità commissioni giudicatrici appalti*
- c) *Modulo 3: dichiarazione assenza di conflitto di interessi e/o situazioni incompatibilità commissioni concorsi pubblici*