

# Città di Carbonia

(Provincia del Sud Sardegna)

**UFFICIO:** Segreteria

## **CONTROLLI SUCCESSIVI DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE**

**RELAZIONE ANNUALE**

**ANNO 2020**

Il Segretario generale  
*Dott.ssa Antonella Marcello*

## 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 e 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;
- 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 (cd 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 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, 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, tra gli altri, il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile svolto sotto la direzione del Segretario comunale 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 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.

Nella presente relazione, redatta dal Segretario generale ai sensi dell'art. 12 del vigente Regolamento dei controlli interni, è riassunta l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, per l'anno 2020, del Comune di Carbonia.

## 1. I controlli di regolarità amministrativa e contabile

I controlli di regolarità amministrativa e contabile esercitati dal Comune di Carbonia 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:

- **Preventivi:** si svolgono nelle fasi di formazione dell'atto mediante l'espressione del parere di regolarità tecnica e contabile. Il parere di regolarità tecnica, attestante la regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, è espresso dal Dirigente competente sulle proposte di deliberazione della giunta e del consiglio (che non siano meri atti di indirizzo) 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 abbiano effetto diretto o indiretto sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente.
- **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**, svolto sotto la direzione del Segretario comunale, ha lo scopo di monitorare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati onde assicurare che l'attività amministrativa sia conforme alla legge, allo statuto e ai regolamenti comunali. Obiettivo del controllo è:

- a) Verifica della regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati;
- b) verifica della legittimità dei provvedimenti indicando gli eventuali scostamenti rispetto alle norme legislative e regolamentari;
- c) sollecito dell'esercizio del potere di autotutela del Dirigente, in caso di vizi;
- d) miglioramento della qualità degli atti amministrativi, indirizzando gli uffici verso la semplificazione;
- e) garanzia dell'imparzialità, mediante la costruzione di un sistema di regole condivise a livello di Ente;
- f) definizione di procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti dello stesso tipo.

Elementi caratterizzanti il controllo successivo sono:

- a) **indipendenza:** il Segretario (e gli eventuali collaboratori nelle attività di controllo) deve essere in posizione di indipendenza rispetto alle attività/processi da verificare;
- b) **imparzialità:** il controllo deve riguardare un campione significativo di atti, facenti capo a tutti i Settori dell'Ente, individuati attraverso una selezione casuale;
- c) **tempestività:** le attività di controllo devono essere effettuate con cadenza periodica;
- d) **trasparenza:** il controllo deve avvenire previa fissazione di regole chiare.

## 2. Iter seguito nell'attività di controllo successivo

La procedura di controllo di regolarità amministrativa e contabile, si è articolata nelle seguenti fasi:

- a. **Predisposizione del piano annuale dei controlli con approvazione delle schede da utilizzare come riferimento per l'esercizio dei controlli** (comunicate ai dirigenti con nota del 18.04.2020, prot. 15699): il Piano ha definito le modalità operative per l'esercizio

del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile per l'anno 2020 in ottemperanza alle disposizioni di legge, al vigente regolamento in materia di controlli interni e al Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza approvato con deliberazione della G.C. n. 31 del 10.02.2020. Le schede di controllo hanno consentito la conoscenza degli elementi sui quali si è concentrata l'attività di controllo, riferita ai più importanti adempimenti procedurali ed agli elementi indispensabili costitutivi del relativo provvedimento e hanno rappresentato una guida operativa di riferimento per la redazione dei provvedimenti;

- b. **Sorteggio:** per individuare i provvedimenti oggetto di controllo (determinazioni e ordinanze) sono state utilizzate le funzionalità del software URBI e, nel caso delle scritture private, si è proceduto all'estrazione dei numeri di repertorio registrati nell'apposito registro tenuto dalla segreteria;
- c. **Monitoraggio del campione di provvedimenti sorteggiati (ex post):** verifica della conformità dei provvedimenti estratti rispetto ai parametri riportati nelle 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:** stesura di un rapporto conclusivo trimestrale e di un report annuale indicante gli atti analizzati, i risultati del controllo e le proposte di miglioramento.

### 3. Esame del campione esaminato

Gli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa contabile per l'anno 2020 sono stati individuati dal Segretario generale mediante sorteggio **con cadenza trimestrale**. In particolare, in data 21.04.2020 si è proceduto all'estrazione degli atti del primo trimestre; in data 06.12.2020 si è proceduto all'estrazione degli atti del secondo e terzo trimestre; in data 07.01.2021 si è proceduto all'estrazione degli atti del quarto trimestre e all'estrazione delle scritture private per tutto il 2020.

In conformità a quanto previsto nel Piano annuale dei controlli interni 2020, sono stati sottoposti a controllo:

- Il 10% delle determinazioni adottate da ciascun Servizio (oltre gli atti in esso richiamati e correlati al fine di verificare, ove possibile, la regolarità dell'intero procedimento);
- 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;
- Il 5% degli altri atti amministrativi: ordinanze dei dirigenti.

Nell'anno 2020 sono state adottate n. 37 ordinanze dirigenziali; n. 128 scritture private repertorate; n. 1158 determinazioni dirigenziali di cui:

- 1° SETTORE: 268
- 2° SETTORE: 277
- 3° SERVIZIO: 128
- 4° SETTORE: 420
- SEGRETARIO COMUNALE: 2
- POLIZIA LOCALE: 63

Sono stati sottoposti a controllo 125 atti di cui: n. 111 determinazioni dirigenziali; n. 12 scritture private; n. 2 ordinanze.

Nella tabella sottostante è riportato il campione degli atti sottoposto a controllo successivo, distinto per unità organizzativa e per ciascun mese dell'anno 2020:

UNITA' ORGANIZZATIVA	DETERMINAZIONI/ORDINAZE/CONTRATTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO PER CIASCUN MESE												TOT
	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre	
1° SERVIZIO	1	3	3	1	2	2		2	1	2	3	4	<b>24</b>
2° SERVIZIO	1	3	1	3	2	1	5	1	2	3	3	8	<b>33</b>
3° SERVIZIO	1	1	2	1		3	1	2			1	4	<b>16</b>
4° SERVIZIO	2	2	4	4	3	2	4	3	4	7	2	6	<b>43</b>
POLIZIA LOCALE	1		1		3				2		1	1	<b>9</b>
	6	9	11	9	10	8	10	8	9	12	10	23	<b>125</b>

Sono state inoltre sottoposte a controllo ulteriori 46 determinazioni correlate a quelle estratte per un **totale di 171 atti**. Il numero di atti sottoposti a controllo, e in particolare il numero di determinazioni dirigenziali, è risultato molto elevato richiedendo, in assenza di un apposito ufficio dedicato ai controlli successivi di regolarità amministrativa, un impegno rilevante da parte del Segretario comunale.

Per ciascuno degli atti sottoposto a controllo è stata verificata:

- la legittimità normativa e regolamentare: rispetto delle disposizioni di legge generali o specifiche, comprese quelle regolamentari che disciplinano la materia;
- la correttezza del procedimento: regolare svolgimento del procedimento amministrativo;
- il rispetto delle disposizioni contabili e dell'acquisizione dei pareri e visti di regolarità contabile;
- il rispetto della trasparenza e della privacy: pubblicazione nell'albo e/o nella sezione amministrazione trasparente; adeguato trattamento dei dati personali, sensibili e giudiziari;
- la qualità dell'atto amministrativo:
  - comprensibilità dell'atto;
  - adeguata e completa motivazione
- 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. 2020/2022 dell'Ente.

I risultati di tali verifiche sono stati riportati in apposite schede (allegate al presente atto) nelle quali, in corrispondenza di ciascun atto, sono stati riportati gli eventuali rilievi. Particolare attenzione è stata prestata nei confronti di quegli atti ricompresi in aree a maggiore rischio corruttivo individuate nel PTPCT (acquisizione di personale; affidamento di lavori, servizi e forniture; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario).

#### 4. Analisi dei risultati e proposte di miglioramento

Nelle tabelle allegate sono riportati i risultati delle attività di controllo per ciascun atto controllato con indicazione delle eventuali criticità e/o suggerimenti. Le principali criticità riscontrate riguardano le seguenti fattispecie:

- Insufficiente motivazione degli affidamenti diretti di servizi/lavori alla società *in house*: a riguardo si segnala che la normativa vigente, articolo 192, comma 2, del D. LGs. 50/2016, prevede che, ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi

disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Pertanto, nel caso di affidamento a Società *in house* di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, non è sufficiente il ricorrere dei soli requisiti del c.d. controllo analogo ma occorre avere riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e dar conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato (c.d. fallimento del mercato), nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta.

- Mancata indicazione dell'obbligazione giuridica da cui consegue l'assunzione dell'impegno di spesa (o integrazione precedente impegno di spesa): l'assunzione dell'impegno di spesa (di cui all'art. 183 del TUEL) è la conseguenza, in termini economico-finanziari, dell'obbligazione che l'Ente sta assumendo attraverso la determinazione dirigenziale. Pertanto, prima di assumere impegno di spesa (o prima di integrare un precedente impegno) è necessario indicare l'obbligazione da cui tale impegno deriva (es: concessione contributo; acquisto bene/servizio/lavoro; ecc). Tale obbligazione va indicata con precisione in tutti i suoi elementi (es: nella determinazione a contrattare devono essere riportati tutti gli elementi indicati dall'art. 192 del TUEL e 32 del codice contratti) e in particolare nelle determinazioni di integrazione di impegno di spesa che altro non sono che affidamenti diretti allo stesso operatore e che, se non adeguatamente motivati, possono risultare non conformi alla legge;
- Reiterate proroghe/rinnovi di contratti pubblici con lo stesso operatore economico;
- Mancata indicazione del CIG nella determinazione o acquisizione di CIG (codice identificativo gara) in casi non necessari: il CIG va obbligatoriamente acquisito nei casi di affidamenti di lavori/servizi/forniture ma non nel caso di concessione di contributi economici in quanto è uno strumento per tracciare i flussi finanziari nei contratti pubblici. Per approfondimenti si rinvia alle disposizioni impartite dall'ANAC e alle istruzioni dalla stessa 

diramate	consultabili	all'indirizzo:
----------	--------------	----------------

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/home/riscossioni> ;
- Mancata stipula del contratto tra le parti: nel caso di acquisto di lavori/servizi/forniture è obbligatorio stipulare un contratto che disciplina i rapporti tra le parti e che può assumere la forma dell'atto pubblico, della scrittura privata semplice, dello scambio di corrispondenza secondo gli usi del commercio (es: ordine nel caso di acquisiti MEPA). L'assunzione della determinazione a contrattare (e il conseguente impegno di spesa) è condizione necessaria ma non sufficiente a far sorgere un vincolo negoziale tra il Comune e l'operatore economico;
- Mancato rispetto delle disposizioni previste nel PTPCT 2020/2022 e nella direttiva del Segretario generale 1/2020.

## 5. Conclusioni

Come già evidenziato nelle precedenti sezioni il numero di atti oggetto di controllo e l'impossibilità di disporre di personale a supporto dell'attività di controllo successivo ha comportato uno sforzo notevole da parte dello scrivente Segretario. Peraltro gli atti analizzati risultano in generale corretti e ben motivati e le criticità riscontrate riguarda una percentuale accettabile (7 atti su 125 controllati pari al 5,6%) e nella maggior parte dei casi correggibili o già corrette da parte dei competenti dirigenti.

Copia della presente è trasmessa:

- al Sindaco
- al Presidente del Consiglio
- all'Organo di revisione
- al Nucleo di valutazione monocratico
- ai Dirigenti.

**Il Segretario generale**  
*Dott.ssa Antonella Marcello*

Allegati:

- *piano annuale dei controlli interni*
- *schede di controllo*
- *Report trimestrali*
- *Verbali estrazione*