



Comune di Civitavecchia

città metropolitana di Roma Capitale

Servizio Segreteria Generale
Ufficio Controlli Interni

Prot. n. 108497 del 18.12. 2017

A tutti i dirigenti

Al Nucleo di Valutazione

Al Sindaco
Ing. Antonio Cozzolino

Agli Assessori

Al Presidente del Consiglio
Dott. Dario Menditto

Oggetto: Circolare sul Sistema Integrato dei Controlli sulla Regolarità Amministrativa degli atti e indicazioni operative sull'attività di controllo sulla regolarità amministrativa degli atti in fase successiva Misura di prevenzione della corruzione del Comune di Civitavecchia.

Dalla data di avvio del controllo di regolarità degli atti, sia preventivo che in fase successiva, si è riscontrato che le irregolarità più frequenti che si sono verificate sugli atti analizzati sono state, tra le altre: la incompetenza dell'organo all'emanazione dell'atto (delibere di Giunta Comunale invece che determinazioni dirigenziali); carenze di motivazione; riferimenti a norme non più vigenti; la mancanza del rispetto dei tempi procedurali; la mancanza, tra i verbali di gara, della dichiarazione da parte dei membri della Commissione, di insussistenza di conflitto di interessi personali con i partecipanti; la mancanza nelle ordinanze di liquidazione del controllo di regolarità tributario sulla società creditrice, con l'ufficio tributi, etc. etc..

Richiamando l'attenzione delle SS.LL. sulle disposizioni normative, sui Regolamenti dell'ente, in particolare il Regolamento sui Controlli interni ed il Regolamento di Contabilità, si intendono fornire, con la presente circolare, indicazioni operative al fine di addivenire alla formazione di atti amministrativi chiari e privi di ogni tipo di irregolarità.

La presente circolare viene altresì inviata al Nucleo di Valutazione affinché, nel Sistema di misurazione e valutazione della performance di prossima modifica, venga prevista l'attribuzione di un punteggio anche sui risultati del controllo di regolarità.

1. BREVI INDICAZIONI OPERATIVE SUL CONTROLLO PREVENTIVO – PARERE DI REGOLARITA' TECNICA E CONTABILE

Con il decreto legge 10 ottobre 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), è stato ampliato e rafforzato il sistema dei controlli interni dell'ente locale, la cui articolata tipologia è dunque ora definita dagli artt. 147, 147 *bis*, 147 *ter*, 147 *quater*, e 147 *quinqües* D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

Il sistema ora vigente prevede ben sette tipologie di controllo interno (rispetto alle quattro forme preesistenti):

- controllo di gestione (art. 147, comma 2);
- controllo sulla qualità dei servizi erogati (art. 147, comma 2, lett.e)).
- controllo di regolarità amministrativa e contabile (trattasi, in realtà, di due controlli distinti - art.147 *bis*);
- controllo strategico (art.147 *ter*);
- controllo sugli organismi gestionali esterni e, in particolare, sulle società partecipate non quotate (art. 147, comma 2, lett.d) e 147 *quater*);
- controllo sugli equilibri finanziari (art.147 *quinqües*);

Con la riforma in esame sono stati, inoltre, affidati ai segretari comunali, cui sono istituzionalmente riconosciute funzioni apicali di sovrintendenza dell'ente locale, penetranti ed estesi compiti di direzione e di coordinamento del sistema dei controlli nel suo complesso, in sinergia con i responsabili dei servizi e, in particolare, con il responsabile del servizio finanziario e con gli organi di valutazione, ove istituiti.

Risulta infatti decisamente rafforzato il ruolo del responsabile del servizio finanziario, il quale “*è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica*” (art.153 D.Lgs. 267/2000).

Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica.

Ciò premesso, rinviando a quanto previsto nei Regolamenti dell'ente sopra citati, si ritiene necessario fornire indicazioni operative in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi, finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, al cui esame è dedicata nello specifico la presente nota.

Il legislatore ha, in primo luogo, previsto il **controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi**, allo scopo di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa: a riprova del nuovo interesse per la verifica degli atti, quale essenziale strumento per la correttezza complessiva della gestione dell'ente, ad esso l'art.147 D.Lgs. 267/2000 dedica l'intero primo comma.

Il controllo di regolarità amministrativa è sia preventivo che successivo.

Il controllo preventivo si svolge nella fase di formazione dell'atto; quello successivo interviene dopo la conclusione della fase integrativa dell'efficacia.

Il controllo di regolarità contabile è previsto solo nella fase preventiva.

Per i controlli nella fase preventiva, in particolare, occorre fare riferimento alle novità recate dal combinato disposto degli artt. 49, comma 1, e 147 *bis*, comma 1, D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

Secondo l'art.49 D.Lgs. 267/2000 *“su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione”*. I responsabili dei servizi interessati rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi. Come si avrà modo di precisare meglio più avanti, inoltre, ai sensi del comma 4 *“ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione”*.

Dall'esame delle norme richiamate, emerge innanzitutto con chiarezza come sia stato notevolmente ampliato l'ambito di operatività del parere di regolarità contabile.

Quest'ultimo, infatti, è ora prescritto su ogni proposta di deliberazione che comporti *“riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente”*, mentre, nella sua precedente versione, la norma imponeva l'obbligo di tale parere soltanto per le proposte di deliberazione comportanti *“impegno di spesa o diminuzione di entrata”*.

Ci si limita a sottolineare in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte dei Conti formatasi negli ultimi anni, il parere di regolarità contabile avrebbe dovuto già in precedenza comportare la verifica della correttezza sostanziale della spesa proposta e soprattutto il controllo circa la legittimità della stessa, ossia la sua conformità a leggi e regolamenti.

Si evidenzia, inoltre, nella stessa direzione, che numerose fattispecie prive di un immediato riflesso contabile sono tuttavia idonee ad incidere sul Patto di Stabilità.

Nel rinviare a quanto previsto e disciplinato dal vigente Regolamento sui Controlli interni e dal Regolamento di Contabilità per la specificazione delle forme di controllo tecnico e contabile, si forniscono, in aggiunta alle indicazioni operative già adottate dalla sottoscritta, che si riallegano alla presente, ulteriori indicazioni su:

A) PROPOSTE DI DELIBERAZIONE DI CONSIGLIO E DI GIUNTA:

1. Dall'esame delle disposizioni richiamate emerge, innanzitutto, che il parere di regolarità contabile potrà essere omesso nel solo caso di *“atti di mero indirizzo”*, con ciò intendendo gli atti che non producono e non sono idonei a produrre, per la loro natura squisitamente “politica”, effetti diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente;
2. su ogni proposta che non costituisca mero atto di indirizzo (nel senso sopra specificato) è obbligatorio il parere di regolarità tecnica, nonché il parere di regolarità contabile, come peraltro già segnalato dalla sottoscritta con la nota 56896 del 11/08/2014;

3. i due anzidetti pareri – di regolarità tecnica e di regolarità contabile – costituiscono la modalità attraverso cui si esercita il controllo preventivo, rispettivamente, di regolarità amministrativa e di regolarità contabile sugli atti deliberativi;
4. il parere contabile, da acquisire anche in relazione agli atti che producono “effetti indiretti” sulla situazione economico-patrimoniale dell’amministrazione, non sarà necessariamente accompagnato dall’attestazione di copertura finanziaria;
Per i provvedimenti produttivi di soli “effetti indiretti”, cui non consegue l’immediato verificarsi dell’evento incidente sulla spesa o sull’entrata (c.d. “atti processuali”, cioè facenti parte della sequenza che conduce all’adozione dell’atto puntuale”), è infatti necessaria l’acquisizione del parere di regolarità contabile.
L’attestazione di copertura finanziaria dovrà, invece, essere apposta in aggiunta al parere contabile sui provvedimenti che comportano impegno di spesa o diminuzione di entrata, quali “atti puntuali” produttivi di “effetti diretti” sull’assetto economico-patrimoniale dell’ente;
5. i pareri di regolarità tecnica e contabile sono richiamati nel testo della deliberazione ed allegati, quale parte integrante e sostanziale, all’originale dell’atto medesimo (prodotti dal nostro Sistema informatico);
6. il Dirigente del Servizio proponente è tenuto ad individuare, all’esito dell’istruttoria, anche i potenziali riflessi indiretti della proposta sulla situazione economico-patrimoniale dell’ente e ad indicarli (o escluderli), unitamente agli eventuali effetti diretti, in un’apposita nota di accompagnamento alla proposta da inoltrare al Dirigente del Servizio finanziario, che disporrà in tal modo degli elementi necessari per le valutazioni di competenza;
7. resta ferma in ogni caso la necessità che i Dirigenti dei vari Servizi operino in stretta sinergia con il Dirigente del Servizio finanziario.

Si ricorda che **ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.**

B) DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI

- ***Regolarità amministrativa***

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa si estrinseca nel parere di regolarità tecnica del responsabile del servizio.

Si ritiene, dunque, preferibile inserire nel provvedimento le seguenti formulazioni, anche tenuto conto che, ai sensi dell’art. 5 L. 241/90, il responsabile del procedimento investito dell’istruttoria può essere un soggetto diverso dal dirigente competente all’adozione dell’atto:

IN NARRATIVA (alla conclusione del testo):

“Ritenuto che l’istruttoria preordinata alla emanazione del presente atto consenta di attestare la regolarità e la correttezza di quest’ultimo ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l’art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000”

NEL DISPOSITIVO (alla conclusione del testo):

“Di attestare la regolarità e la correttezza del presente atto ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l’art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000”

- **Regolarità contabile**

Per affrontare la questione relativa al controllo di regolarità contabile negli atti gestionali, occorre delineare, seppur sommariamente, il quadro normativo di riferimento.

Oltre al recente art.147 *bis* D.Lgs. 267/2000, vengono difatti in rilievo l'art.151, comma 4, D.Lgs. 267/2000, rubricato "*Principi in materia di contabilità*" secondo cui "*i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria*" e il successivo art.153, comma 5, ("*il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali vengono resi i **pareri di regolarità contabile** sulle proposte di deliberazione ed apposto il **visto di regolarità contabile** sulle determinazioni dei soggetti abilitati. Il responsabile del servizio finanziario effettua le **attestazioni di copertura della spesa** in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità*").

Le disposizioni richiamate non hanno subito modificazioni ad opera del D.L.174/2012 (come convertito con L. n. 213/2012).

Quanto all'art.147 *bis*, primo comma, esso stabilisce espressamente che il controllo contabile, riguardante la generalità degli atti amministrativi, è esercitato dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del "*parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria*".

La norma non sembra, peraltro, distinguere il visto di regolarità contabile dall'attestazione di copertura finanziaria, ma si esprime in termini di "*visto attestante la copertura finanziaria*".

Secondo una prima possibile lettura di tale disposizione, anche per esigenze di simmetria con il controllo di regolarità amministrativa (che contempla per ogni tipo di atto il "parere" di regolarità tecnica), è necessario acquisire, anche per le determinazioni, il "parere" contabile in aggiunta al "visto".

Appare, peraltro, doveroso evidenziare brevemente a tale proposito che, nel sistema delineato dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000), il parere (avente natura consultiva) si colloca di regola nella fase antecedente alla perfezione dell'atto e che, invece, il visto di regolarità contabile (art.151 D. Lgs.267/2000) interviene successivamente e costituisce elemento integrativo dell'efficacia del provvedimento.

Per non appesantire il procedimento, pertanto, ad avviso di alcuni sostenitori della necessità di parere e visto, l'obbligatorietà del controllo contabile preventivo sulle determinazioni dirigenziali avrebbe comportato l'anticipazione del visto e dell'attestazione di copertura finanziaria ad un momento antecedente alla perfezione dell'atto (con una sorta di modifica implicita dell'*iter* previsto dal D. Lgs. 267/2000).

Per altri, invece, sempre allo scopo di non effettuare passaggi ridondanti, in sede di apposizione del visto si dovrebbe dare atto che nello stesso è racchiuso il prescritto parere contabile (come nel caso del Comune di Civitavecchia).

Altra questione è quella riguardante l'ampiezza del controllo contabile da effettuare per le determinazioni dirigenziali, considerato che i "*riflessi indiretti*" sulla situazione economico - patrimoniale dell'ente sono indicati solamente nell'art.49 D.Lgs. 267/2000, in relazione alle

deliberazioni degli organi politici e che, invece, i richiamati artt. 151 e 153 D.Lgs. 267/2000 continuano a prevedere il visto di regolarità contabile per i soli provvedimenti dei responsabili dei servizi che importano “impegno di spesa”, a prescindere dall’eventuale produzione di altri effetti.

Nel frattempo, pur con tale consapevolezza, si ritiene di poter rintracciare la vera novità del controllo contabile introdotto dal D.L. 174/2012 nella rilevanza dei “*riflessi indiretti*” sulla situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell’ente, per addivenire ad un controllo gestionale più consapevole e attento.

Sembrerebbe, dunque, piuttosto riduttivo e poco rispondente a tale *ratio* (avvalorata dalla crescente attenzione del legislatore alla finanza pubblica) limitare la considerazione dei “riflessi indiretti” alle deliberazioni di Giunta e Consiglio ed effettuare il controllo contabile tradizionale in riferimento alle sole determinazioni che comportano un impegno di spesa.

Si ritiene, peraltro, di poter valorizzare in tale direzione la giurisprudenza della Corte dei Conti antecedente alla novella (tra cui ad es. Corte dei Conti, Sez. Sicilia, n.1337/2012), secondo cui la differenza tra il parere di regolarità contabile previsto per le deliberazioni e il visto di regolarità contabile sulle determinazioni gestionali è “*solamente apparente e relativa ad una visione formalistica, non rispondente alla realtà giuridica sostanziale*”, con la differenza che “*il visto di regolarità contabile congiunto all’attestazione di copertura finanziaria*” (che attiene al controllo non già contabile, ma finanziario) “*è requisito di esecutività dell’atto amministrativo*”.

Il parere/visto contabile consiste, infatti, in una valutazione in ordine alla regolarità contabile; l’attestazione comporta invece una “*verificazione più specifica, concernente la copertura finanziaria del relativo impegno*” (TAR Pa, sez. II, n.231/1994).

Si rileva la necessità che il responsabile del procedimento accerti previamente la compatibilità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica e ne dia atto inserendo nel provvedimento le relative diciture.

C) ALTRI ATTI AMMINISTRATIVI. Gli atti di liquidazione, per il loro contenuto specifico riguardante l’attestazione circa la conformità della prestazione concordata con quella effettivamente eseguita, si configurano invece quali atti necessariamente presupposti all’ordinativo di pagamento e, dunque, per tale loro natura, non presentano profili di rilevanza contabile (che ricorrono precedentemente o successivamente), tenuto conto che anche il rispetto del programma dei pagamenti è rimesso alla competenza del funzionario responsabile.

Tali atti non necessitano, pertanto, di alcun controllo contabile preventivo ai sensi dell’art.147 *bis* D.Lgs. 267/2000.

Il parere di regolarità contabile deve essere previamente acquisito anche in relazione alle ordinanze e ai decreti la cui adozione è rimessa alla competenza del Sindaco, che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell’ente. Il visto e l’attestazione di copertura finanziaria sono apposti sull’atto cui si riferiscono.

2 - CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA’ AMMINISTRATIVA

L’Art. 147-bis. disciplina altresì il controllo di regolarità in fase successiva, prevedendo al comma 2 che: *Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell’ambito dell’autonomia*

organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.”

L'ente ha provveduto ad adottare il “Regolamento del sistema di controlli interni” con delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 21/02/2013, da cui si evince che sono oggetto del controllo successivo di regolarità amministrativa i seguenti atti:

- a) le deliberazioni di approvazione dello Statuto e dei regolamenti;
- b) le deliberazioni di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi;
- c) le deliberazioni di approvazione di piani territoriali ed urbanistici;
- d) le deliberazioni relative alla programmazione delle opere pubbliche;
- e) le deliberazioni relative alla programmazione del fabbisogno di personale;
- f) le deliberazioni relative all'acquisto e alla alienazione di beni immobili;
- g) le determinazioni di impegno dello spesa;
- h) gli atti del procedimento contrattuale;
- i) i provvedimenti concessori e autorizzatori;
- j) i provvedimenti ablativi;
- k) le ordinanze gestionali;
- l) le convenzioni;

A questi sono state aggiunte a seguito di apposite circolari o disposizioni previste nel Piano di prevenzione della corruzione:

- m) scritture private al di sotto dei 40.000,00 €;
- n) determinazioni di assunzione di personale;
- o) determinazioni di aggiudicazione di gare ufficiali;
- p) determinazioni di affidamenti diretti in base a procedura negoziata;
- q) incarichi professionali.

Il controllo di regolarità amministrativa, avente la finalità di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, è effettuato sulla base dei seguenti parametri, ove applicabili in base alla natura dell'atto:

Elementi essenziali dell'atto:

- a) unità organizzativa competente all'adozione dell'atto
- b) numero e data di adozione
- c) parere dell'organo di revisione se previsto
- d) parere o visto Servizi Finanziari se previsto

Adempimenti contabili

- a) capitolo di spesa
- b) importo lordo
- c) riferimenti dell'impegno di spesa o accertamento di entrata
- d) c/c bancario dedicato ai sensi della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari
- e) richiamo alle disposizioni dello split payment

- f) visto di regolarità contabile

Riferimenti normativi

- a) legge nazionale
- b) legge di settore
- c) legge regionale
- d) regolamenti dell'ente
- e) correttezza complessiva della procedura L. 241/90

Definizione della prestazione

- a) oggetto della prestazione
- b) modalità di attuazione
- c) clausole di garanzia

Prescrizioni specifiche

- a) CIG
- b) DURC
- c) programmazione, tempestività e tracciabilità dei pagamenti
- d) indicazione degli obblighi di pubblicazione (immediata per gli incarichi)
- e) assenza di controversie con il Comune
- f) regolarità nei confronti di tasse e imposte comunali

Scelta del contraente

- a) modalità di selezione
- b) requisiti soggettivi
- c) regolarità contributiva

Agli elementi sopra citati, si uniscono quelli previsti nelle Direttive Generali (così come di seguito riportati), nonché tutte le misure di prevenzione specifiche previste per ogni tipologia di rischio individuate dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza del Comune di Civitavecchia:

1. distinzione fra responsabile del procedimento e responsabile dell'atto, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti;
2. rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza ex D. Lgs. 33/2013, come specificati nel Piano;
3. motivazione adeguata dell'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;
4. dichiarazione attestante l'assenza di situazioni d'incompatibilità in tutti i casi previsti dal Piano;
5. obbligo di sottoscrizione del Dirigente della dichiarazione circa il rispetto delle normative vigenti per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000,00 €;
6. rotazione dei membri esterni "esperti": composizione della commissione di concorso, per l'accesso dall'esterno, con membri esterni indicati dagli Ordini professionali, se possibile.

7. autodichiarazione del legale rappresentante di una società aggiudicataria, da allegare agli atti amministrativi, attestante la mancanza di rapporti di parentela o affinità con il Dirigente/RUP del Servizio interessato;
8. autodichiarazione, da parte del Funzionario P.O./Dirigente del Servizio interessato ovvero di tutti i componenti di commissioni giudicatrici, circa l'inesistenza di situazioni di conflitto anche potenziale di interessi con gli istanti all'avviso pubblico, da allegare alle determinazioni dirigenziali o ai verbali di commissione;
9. autodichiarazione da parte del Funzionario responsabile dei Servizi Sociali circa l'insussistenza di conflitto, anche potenziale, di interessi personali, di conviventi, di parenti ed affini con il beneficiario dei sussidi sociali.

Tali parametri sono inseriti nella griglia di valutazione allegata alle presenti linee guida e costituiscono uno strumento di supporto al Responsabile nella fase di formazione dell'atto, oltre che di verifica successiva alla sua adozione.

In aggiunta ai riferimenti sopra citati, così come stabilito dall'art. 29 del nuovo Regolamento di contabilità del Comune di Civitavecchia approvato con Delibera di C.C. n. 124 del 19/12/2016, si rappresenta che **le ordinanze di liquidazione** devono individuare i seguenti elementi:

- il creditore o i creditori
- la somma dovuta
- le modalità di pagamento
- gli estremi del provvedimento di impegno divenuto esecutivo
- il capitolo o macroaggregato di spesa al quale la stessa è da imputare
- la causale
- la scadenza o gli accordi contrattuali per i casi particolari
- il CIG
- il c/c dedicato (laddove previsto dalla normativa vigente)
- il DURC o certificato di regolarità contributiva (laddove previsto dalla normativa vigente).

Il controllo successivo interviene dopo la conclusione della fase integrativa dell'efficacia.

La finalità del controllo successivo di regolarità amministrativa è quella di assicurare che l'attività amministrativa sia conforme alla legge, allo statuto e ai regolamenti comunali.

I soggetti responsabili coinvolti nel controllo sono il Segretario Generale e l'Ufficio Controlli Interni.

A) MODALITA' ED ATTIVAZIONI

Gli atti da sottoporre a controllo sono scelti mediante sorteggio effettuato dall'ufficio Controlli Interni entro i primi 10 giorni del mese successivo a quello della loro formazione e devono rappresentare almeno un 10% del totale degli atti formati nel mese di riferimento.

L'elenco degli atti da controllare viene estrapolato dalla piattaforma informatica Sicraweb, e riportato in un file excel dove gli atti vengono inseriti e numerati progressivamente.

Il numero di atti da sottoporre a controllo viene determinato utilizzando una formula di casualità (=CASUALE.TRA(G10;H10)), inserita in un foglio excel, che consente di generare dei numeri casuali compresi nell'intervallo di riferimento.

Per quel che riguarda le scritture private al di sotto dei 40.000,00 €, queste vengono inviate all'Ufficio Controlli Interni dai Dirigenti successivamente alla loro sottoscrizione.

Il controllo di regolarità amministrativa viene effettuato mensilmente verificando i seguenti elementi analitici:

- **Regolarità procedure adottate**: conformità del procedimento di adozione dell'atto.
- **Rispetto delle normative vigenti**: conformità formale e sostanziale dell'atto adottato, alle disposizioni normative e regolamentari che lo disciplinano.
- **Rispetto degli atti di programmazione e di indirizzo**: correlazione tra le linee generali programmatiche e di governo stabilite dagli organi amministrativi e le azioni adottate e gli obiettivi da conseguirsi e conseguiti.
- **Attendibilità dei dati esposti**: integrità e veridicità delle notizie, delle informazioni. Delle dichiarazioni e dei dati finanziari inseriti o richiamati nell'atto.

Per ogni atto controllato viene compilata dal Responsabile del procedimento una scheda di controllo, datata, firmata che viene conservata dall'ufficio insieme all'atto controllato.

B) STRATEGIE SUCCESSIVE AL CONTROLLO

Qualora dal controllo emergano elementi di irregolarità su un determinato atto, il Segretario Generale o il Responsabile del procedimento, trasmette una comunicazione all'organo o al soggetto emanante, affinché questi possa valutare l'eventuale attivazione del potere di autotutela amministrativa. Nella comunicazione sono indicati i vizi rilevati e le possibili soluzioni consigliate per regolarizzare l'atto.

Nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale, il destinatario della segnalazione, a seguito del controllo, rimane totalmente libero, ma anche responsabile, di accogliere i rilievi mossi e, conseguentemente, di adottare le eventuali misure correttive necessarie.

Il responsabile dell'adozione dell'atto è, comunque, tenuto a prendere in considerazione e valutare la segnalazione. La condotta tenuta dal soggetto competente nel corso e a seguito dell'attività di controllo costituisce parametro di riferimento ai fini della valutazione.

In caso di irregolarità rilevata su un determinato atto adottato da un dirigente/responsabile di servizio, il segretario provvede ad informarne il Sindaco, i revisori dei conti e l'organo di valutazione dei risultati dei dipendenti.

In ogni caso le risultanze del controllo svolto sono trasmesse trimestralmente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e al consiglio comunale.

C) INDICI DI VALUTAZIONE

**La gravità delle irregolarità riscontrate è così determinata:
VALUTAZIONE GRAVITA'**

Irregolarità Lieve: quando l'atto legittimo presenta profili di inopportunità. Viene segnalato al soggetto emanante nell'ambito del controllo mensile.

Irregolarità Severa: quando i vizi dell'atto lo rendono illegittimo, e dunque annullabile, e tuttavia sanabile e confermabile, ovvero annullabile per via d'ufficio. E' fatta immediata segnalazione al Responsabile che ha adottato l'atto, con l'indicazione delle misure più opportune.

Irregolarità Grave: quando i vizi dell'atto ne comportano la nullità o l'inesistenza. E' fatta immediata segnalazione al Responsabile che ha adottato l'atto, al Sindaco, ai Revisori dei Conti e al Nucleo di Valutazione, con l'indicazione delle misure più opportune.

Indice di valutazione	Grado di irregolarità	Profilo dell'atto	Segnalazioni
Da 1 a 3	Irregolarità Lieve	Inopportunità.	Segnalazione al Responsabile che ha adottato l'atto nell'ambito del controllo mensile.
Da 4 a 7	Irregolarità Severa	Illegittimo e dunque annullabile. Tuttavia sanabile e confermabile, ovvero annullabile per via d'ufficio.	Segnalazione immediata al Responsabile che ha adottato l'atto e all'OIV.
Da 8 a 10	Irregolarità Grave	Nulla o inesistente.	Segnalazione immediata al Responsabile che ha adottato l'atto, al Sindaco, ai Revisori dei Conti e all'OIV.

D) GRIGLIA DI VALUTAZIONE PER IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA SUGLI ATTI.

La presente griglia costituisce una check-list da utilizzare nella predisposizione degli atti amministrativi e contiene gli elementi essenziali su cui si basa il controllo degli atti.

PARAMETRI	
Elementi essenziali dell'atto	<ol style="list-style-type: none"> 1. unità organizzativa competente all'adozione dell'atto 2. numero e data di adozione 3. parere dell'organo di revisione se previsto 4. parere o visto Servizi Finanziari se previsto
Adempimenti contabili	<ol style="list-style-type: none"> 1. capitolo di spesa 2. importo lordo 3. riferimenti dell'impegno di spesa o accertamento di entrata 4. c/c bancario dedicato ai sensi della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari 5. richiamo alle disposizioni dello split payment 6. visto di regolarità contabile
Riferimenti normativi	<ol style="list-style-type: none"> 1. legge nazionale 2. legge di settore 3. legge regionale 4. regolamenti dell'ente 5. correttezza complessiva della procedura L. 241/90
Definizione della prestazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. oggetto della prestazione 2. modalità di attuazione 3. clausole di garanzia
Prescrizioni specifiche	<ol style="list-style-type: none"> 1. CIG 2. DURC 3. programmazione, tempestività e tracciabilità dei pagamenti 4. indicazione degli obblighi di pubblicazione (immediata per gli incarichi) 5. assenza di controversie con il Comune 6. regolarità nei confronti di tasse e imposte comunali
Scelta del contraente	<ol style="list-style-type: none"> 1. modalità di selezione 2. requisiti soggettivi 3. regolarità contributiva

3- ERRORI DA EVITARE NELLA REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

Nella fase di predisposizione della proposta di un atto amministrativo che sia una deliberazione o una determinazione dirigenziale può capitare di utilizzare forme o riferimenti errati che potrebbero comportare vizi nell'atto finale. A tal fine si ritiene opportuno evidenziare e porre l'attenzione su alcuni degli aspetti che maggiormente emergono dal controllo degli atti al fine di porre rimedio cercando di evitarli:

- per evitare il tipico vizio di incompetenza relativa, è necessario procedere con cura e discernimento all'individuazione dell'organo competente, evitando altresì di lasciarsi fuorviare da schemi o modelli precedenti, anche in considerazione del fatto che l'evoluzione normativa degli ultimi anni ha di fatto reso desueti schemi di provvedimenti;
- capita assai spesso che:
 - 1) un'istanza (ad es. di contributo) viene richiamata in premessa con la formula "vista l'istanza", ma che, in realtà, non è mai pervenuta, ovvero non è stata mai redatta per iscritto ma, si accerta, "verbalmente";
 - 2) vengano predisposte proposte di deliberazioni in cui si richiama qualche relazione tecnica o qualche altro atto "che si allega alla delibera", che non vengono invece allegati;
 - 3) si opera il richiamo nella proposta ad un documento pervenuto ma che in realtà non è mai stato ufficialmente acquisito prima della deliberazione con la registrazione al protocollo, anche se magari è ugualmente inserito nel fascicolo.
 - 4) È opportuno infine non scrivere, nell'indicazione degli estremi della delibera, ad es. "Deliberazione della G.C. n..... del.....", bensì "Deliberazione della Giunta Comunale n..... del.....".
- per quel che riguarda i pareri invece, tre sono i suggerimenti operativi da seguire:
 - a) in primo luogo, la disposizione dell'art. 49 t.u., che obbliga l'Ente locale ad acquisire il parere formulato dal dirigente del Servizio competente prima di adottare le deliberazioni, ha lo scopo primario di assicurare che la volontà dell'organo collegiale si formi tenendo conto anche dei pareri espressi dai dirigenti locali. Attraverso la pubblicazione di atti aventi tipicamente natura endoprocedimentale ed interna, intende altresì rendere palese il processo di formazione dell'azione amministrativa e, al contempo, richiamare i funzionari alla responsabilità amministrativa e contabile per le valutazioni espresse; il fatto che i pareri di cui si tratta devono essere "inseriti" nella relativa deliberazione {così dispone il periodo finale del primo comma dell'art. 49 t.u.) serve quindi a rendere più trasparente l'attività amministrativa e ad assicurare una maggior attenzione ai pareri stessi da parte degli organi deliberanti. La norma in parola è, inoltre, dettata al fine di estendere la responsabilità degli atti deliberativi adottati dalla Amministrazione comunale anche ai dirigenti dei Servizi. Si deve di conseguenza richiamare l'attenzione dei responsabili dei Servizi nell'esprimere il parere, la cui esternazione sta anche a significare che il funzionario ha esaminato con attenzione la proposta, ritenendo congrua e completa la fase istruttoria;
 - b) in secondo luogo ciò comporta la necessità che le pratiche non vengano visionate all'ultimo momento (o addirittura dopo la seduta dell'organo deliberante), mentre è indispensabile che siano adeguatamente esaminate dal responsabile del Servizio, da quello di ragioneria e

trasmesse quindi al Segretario comunale, che ha il compito di assistere gli organi collegiali per poterli eventualmente consigliare, secondo quanto dispongono la legge e lo Statuto. Di conseguenza "i funzionari responsabili devono avere il tempo necessario per studiarle e per stendere i loro pareri, specie quando si tratti di proposte complesse o di grande rilievo. Essi, pertanto, potrebbero rifiutarsi di esprimere il loro, parere qualora venisse richiesto soltanto al momento dell'esame della proposta da parte dell'organo deliberante".

c) in terzo luogo è necessario che le norme statutarie prevedano un'organizzazione degli Uffici diretta ad assicurare che gli anzidetti pareri vengano assunti in modo celere e in base alle rispettive, competenze dei dipendenti incaricati di esprimerli. Tale scopo, per contro, non potrebbe essere raggiunto ove il Comune, nell'esercizio del proprio potere di autoorganizzazione, non prevedesse in quale modo tali pareri debbano essere resi nei casi di vacanza del posto o di assenza per ferie, congedi, aspettative di coloro che sono competenti ad esprimerli in via principale. Ciò è ancora più necessario ora che la legge prevede termini rigorosi e stringenti per la formulazione di detti pareri (art. 16 l. 241/90)

- devono essere usati con cautela verbi eccessivamente impegnativi come “constatato”, “accertato”, “verificato” che presuppongono puntuali e precisi atti di riscontro da parte dell’organo che emana l’atto;
- deve essere fornita una **motivazione che sia completa e congrua**. Sotto l’aspetto sostanziale, il giudizio sulla completezza e congruità della motivazione deve considerare se in concreto siano stati acquisiti gli elementi istruttori ed effettuate le valutazioni richieste dalla norma e se vi sia coerenza logica tra essi ed il provvedimento finale.
- operare con cura nell’utilizzo della formula “di allegare alla presente delibera per farne parte integrante e sostanziale il documento... oppure il progetto...”: succede con frequenza che quel documento richiamato pervenga in data successiva e non venga allegato. E’ necessario che tali documenti vengano allegati dall’inizio nel formato corretto;
- prestare la massima attenzione – per le sedute consiliari – al rispetto dei termini per il deposito degli atti, soprattutto con riferimento alla completezza della documentazione inserita nel fascicolo per evitare contestazioni assai frequenti, specialmente da parte dei Consiglieri di minoranza.
- la redazione dell’intestazione rileva l’elemento della competenza e come esso permetta di distinguere tra le sfere di attribuzione dei vari organi di amministrazione attiva del Comune. L’adozione della determinazione implica quindi una netta e precisa separazione delle competenze tra i vari responsabili dei servizi attuata o da attuare in sede di Piano esecutivo di gestione, e ancor prima mediante una precisa elencazione delle attribuzioni contenuta nello Statuto e nel regolamento di contabilità;
- la maggiore snellezza operativa che con le determinazioni viene ad attuarsi (non deve essere convocato l’organo collegiale, con gli inevitabili tempi morti ecc.) non deve peraltro pregiudicare la necessità che l’iter delle determinazioni sia circondato di quella precisione e attenzione nella redazione delle stesse, che invece è ugualmente voluta dalla legge. È per questo che l’iter delle

determinazioni (proposta, ecc.) deve essere osservato scrupolosamente e non variamente e fantasiosamente saltato in nome di ragioni di snellezza e rapidità; in altri termini, la redazione di una proposta o l'acquisizione di un visto non devono essere assolutamente postposti nella sequenza procedimentale, pena indesiderati e non certo voluti blocchi procedurali. I vantaggi in termini di tempo si devono invece tradurre unicamente nella mancanza dei tempi di convocazione.

A tale riguardo, si ritiene inoltre particolarmente utile distinguere le diverse ipotesi di erroneo richiamo nel preambolo del provvedimento, in ragione della diversa natura e gravità delle stesse. Innanzitutto è opportuno distinguere tra le diverse tipologie di riferimenti, in riferimenti normativi e riferimenti fattuali. Successivamente, tra conseguenze virtualmente idonee ad incidere sull'atto e conseguenze per l'agente.

A. Riferimenti normativi: si tratta di richiami a norme di legge, di statuto, di regolamenti: di regola servono a precisare la potestà esercitata dall'autorità amministrativa nel caso concreto. Si possono distinguere, quanto a patologia, in:

A1. eccessivamente generici (l'atto rinvia ad una legge che disciplina numerose fattispecie eterogenee, senza precisare l'articolo ed il comma);

A2. erronei (l'atto si richiama a norme non disciplinanti la fattispecie, ma altre);

A3. contraddittori (l'atto si richiama, in paragrafi diversi o addirittura nel medesimo, a norme diverse che permettono all'autorità amministrativa di esercitare potestà di natura tra loro diverse ed incompatibili).

In questi casi il criterio seguito dalla giurisprudenza amministrativa per risolvere le controversie che si basano su tali errori è quello di indagare la potestà in concreto esercitata dall'autorità, quale però risulta dal contesto del contenuto complessivo ed oggettivo dell'atto, in modo che l'erroneo richiamo, se non rende incerta l'individuazione della potestà in concreto esercitata, non vizia il provvedimento ma lo rende meramente irregolare (Cons. Stato, Séz. VI, 20 maggio 1982, n. 266; TAR Toscana, 14 febbraio 1984, n. 92; TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 6 maggio 1996, n. 319).

Il Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 1996, n. 482) ha, infatti, ribadito che l'erronea citazione di una disposizione di legge non inficia la legittimità di un provvedimento amministrativo, il cui contenuto sia conforme a legge, dovendosi il controllo di legittimità svolgere in funzione della legittimità sostanziale dell'atto. La mancata o erronea indicazione delle norme di legge su cui il provvedimento si fonda, non costituisce *ex se* ragione di invalidità dell'atto amministrativo (cfr., fra le numerose pronunzie in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 26 novembre 1994, n. 1389 e 26 ottobre 1979, n. 632)

È quindi chiaro che l'illegittimità è evitabile solo se dal complessivo contenuto del provvedimento e non altrove è rilevabile la volontà dell'autore (autorità amministrativa), quale potere esercitato, non essendo l'interpretazione degli atti amministrativi integralmente assimilabile a quella degli atti negoziali privati, ove la volontà dell'autore può assumere rilievo primario, anche se desunta fuori del contesto dell'atto stesso.

B. Circostanze di fatto: hanno natura diversa perché possono consistere in atti di privati (istanze) o di altre autorità (proposte, provvedimenti presupposti) o in atti negoziali (contratti). In tali casi possono verificarsi le seguenti possibilità:

B1. l'errore può riguardare gli estremi di un atto effettivamente esistente e per il quale sono state effettivamente espletate le formalità dichiarate (es. istanza realmente protocollata, deliberazione realmente assunta, relativamente alle quali siano stati riportati erroneamente ed involontariamente, per mero errore materiale, gli estremi; per esempio, riferiti un numero diverso di protocollazione, una data diversa di pubblicazione, etc.). In questi casi, ribadito che l'involontarietà dell'errore deve essere evidente, pur non avendosi vizio dell'atto è opportuno correggere l'errore materiale con l'adozione di un provvedimento successivo. Qualora, invece, l'errore sia stato volontario (ad es. si rilascia concessione in sanatoria per istanza di condono pervenuta fuori termine, della quale viene nel provvedimento volutamente dichiarata una data di presentazione diversa ed anteriore), oltre alla possibile responsabilità dell'autore dell'atto per il reato di falso ideologico, è configurabile anche una invalidità dell'atto stesso;

B2. il richiamo è erroneo perché l'atto presupposto è inesistente: accanto alla certa invalidità del provvedimento (che si traduce in radicale nullità, in assenza di provvedimento presupposto idoneo a radicare il potere dell'autorità, per es. in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, necessità ed urgenza per il provvedimento di espropriazione), vi è anche la possibile responsabilità penale dell'autore dell'atto, in presenza dell'elemento soggettivo, per il solito reato di falso ideologico (da distinguere dal falso materiale che si avrebbe nel caso in cui una deliberazione correttamente redatta fosse, dopo il perfezionamento, alterata materialmente con la correzione di una data diversa). Nel caso trattato all'irregolarità formale si accompagna un'invalidità sostanziale. Possiamo fare numerosi esempi di necessario richiamo ad atti presupposti, quali atti di programmazione generale o intermedia (bilanci, programmi, piani urbanistici, piano esecutivo di gestione) che possono essere di competenza di Consiglio o di Giunta. Il caso può anche ricorrere, come sopra ricordato, in caso di erroneo richiamo a pubblicazioni, esecutività di provvedimenti o a dichiarazioni di immediata eseguibilità, ipotesi queste ultime particolarmente probabili quando si faccia sovente ricorso a clausole di stile o a glossari, comuni nei moderni sistemi di videoscrittura. Un caso interessante da segnalare è anche quello dei contratti, atto presupposto ricorrente nei provvedimenti di approvazione perizia, di liquidazione di stato di avanzamento, etc.

Per i contratti bisogna ricordarsi di citarne in maniera esaustiva gli estremi, considerando tali non solo la data di stipulazione, le parti, il numero di repertoriazione (se stipulati in forma pubblica), il nome e la sede del notaio (se stipulati in forma pubblica notarile) o del Segretario comunale (se stipulati in forma pubblica amministrativa) ma, anche, il numero, la serie, la data e l'ufficio di registrazione. Quest'ultima formalità, è bene ricordare, è imposta da una norma imperativa di legge per i pubblici ufficiali (art. 65, comma 1, D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131) e per gli impiegati degli Enti pubblici territoriali (comma 2 del citato articolo); il divieto riguarda non solo la menzione di atti soggetti a registrazione privi degli estremi della stessa, ma anche l'allegazione e addirittura l'assunzione dei medesimi a base dei successivi provvedimenti;

- la congruenza con la parte premessa e la chiarezza di contenuti rappresentano fondamentali requisiti dell'atto di impegno per evitare, da un lato, censure di legittimità dell'atto e, dall'altro, per consentire agli Uffici interessati all'esecuzione dell'atto (che non è sempre e solamente

l'Ufficio proponente, ma, ad es., anche l'Ufficio ragioneria, ecc.) di comprendere appieno i precetti dell'atto e di darvi effettiva esecuzione. Vale inoltre la pena di ricordare quanto già evidenziato con il divieto, sancito dal d.lgs. 196/2003, di divulgazione dei dati sensibili contenuti nei provvedimenti (ad es. liquidazione di straordinari, ecc.). Così, in sede di redazione dell'atto, si farà riferimento alle iniziali dei beneficiari di tali somme, ovvero anche ad un elenco allegato che dovrà rimanere segreto;

- per le determinazioni di spesa degli Enti che, per la mancanza dell'attestazione di copertura finanziaria, non sono esecutive, è chiaro che dovranno essere richiamate quelle considerazioni svolte in precedenza circa le specifiche responsabilità che sono poste a carico del funzionario che ha dato ugualmente esecuzione all'atto.

Con la presente circolare si intende fornire un supporto tecnico-amministrativo per la redazione degli atti, nonché consentire un agevole riscontro nella fase dei controlli successivi.

Il Segretario Generale
Dott.ssa Caterina Cordella