



CITTA di MAGENTA

Settore Istituzionale e Staff del Segretario Generale
Segreteria Organi Istituzionali e Supporto Anticorruzione

OGGETTO: Controllo successivo di regolarità amministrativa su atti e procedimenti relativi all'anno 2019.

Referto ai sensi dell'art. 12 del Regolamento di disciplina dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 18.12.2015

Premessa

Il sistema dei controlli interni degli Enti locali è stato ridisegnato dall'art. 3 co. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che ha sostituito l'art. 147 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e ha introdotto una serie di nuove disposizioni, in particolare l'art. 147 bis che ai commi 2 e 3 disciplina il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 18.12.2015, il Comune di Magenta ha adottato il Regolamento di disciplina dei controlli interni, ai sensi dell'art.3 comma 2 del D.L. 174 del 2012 convertito in L. 213.

Sulla base di quanto previsto dall'art. 147 bis del D.Lgs n. 267, l'art. 6 comma 1 del predetto Regolamento stabilisce che "Il controllo successivo di regolarità amministrativa è esercitato dal Segretario Generale su un campione di provvedimenti monocratici diversi dai seguenti: atti di accertamento di entrate o di liquidazione di spese; ordinanze sindacali se comunicate preventivamente al Prefetto; provvedimenti conformati al controllo preventivo del Segretario Generale; provvedimenti impugnati davanti al giudice, per i quali è stata disposta la resistenza in giudizio".

Il controllo di regolarità amministrativa presidia, con un monitoraggio in itinere, il grado di raggiungimento dell'obiettivo della conformità alla legge e ai regolamenti, che rappresenta l'indicatore della "legittimità, correttezza e regolarità dell'azione amministrativa" dell'Ente. Intendendosi per:

- **legittimità:** l'immunità degli atti da vizi o cause di nullità, che ne possano compromettere l'esistenza, la validità o l'efficacia;
- **regolarità:** l'adozione degli atti nel rispetto dei principi, delle disposizioni e delle regole generali che presidono la gestione del procedimento amministrativo;
- **correttezza:** il rispetto delle regole e dei criteri che presidono le tecniche di redazione degli atti amministrativi.

Il controllo di regolarità amministrativa è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa attraverso il controllo sugli atti amministrativi e sulle proposte di atti amministrativi, garantendo la tempestività e celerità dell'azione amministrativa.

Il controllo di regolarità amministrativa si svolge nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale, per la quale i dirigenti sono responsabili in via esclusiva, in relazione agli obiettivi assegnati, della legittimità, della regolarità, della correttezza e dell'efficienza, della propria attività.

Si tratta, in pratica di affiancare ai controlli di natura gestionale e contabile un controllo potenziato, in grado di intervenire in modo incisivo sulla correttezza delle regole esercitate nella gestione da parte dei dirigenti e dei titolari di centri di responsabilità, influenzandone i comportamenti.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è svolto nel rispetto del principio di autotutela, che impone all'Amministrazione il potere - dovere di riesaminare la propria attività e i propri atti e, nel caso in cui ravvisi elementi di irregolarità o di illegittimità, può procedere rettificandoli, integrandoli o, in casi estremi annullandoli, allo scopo di cancellare eventuali errori o rivedere le scelte fatte, al fine di prevenire o porre fine a conflitti, potenziali o in atto, nel pieno e continuo perseguimento dell'interesse pubblico.

In ultima analisi, l'obiettivo perseguito dal controllo successivo interno, e che si vuole realizzare all'interno dell'Ente, è l'adempimento della responsabilità dirigenziale in modo efficace, fornendo supporto all'Amministrazione, attraverso l'attività di Internal Auditing (IA), deputata alla verifica delle procedure, svolta da personale interno che opera in posizione di indipendenza funzionale, ma al servizio della stessa poiché tale attività è volta al miglioramento dell'efficienza dell'organizzazione. In tale prospettiva è stata assunta la Deliberazione di Giunta Comunale n. 237 in data 20.12.2018 prevedendosi la costituzione di gruppi, rinviata al 2020 per grave carenza di personale interno.

Gli atti da sottoporre a controllo sono stati estratti avvalendosi del programma Sicr@web per quanto riguarda determinazioni, autorizzazioni, concessioni, nulla osta e pareri, ordinanze e altri atti (Scia, Cila e Scia SUAP) e per estrazione casuale, avvalendosi di programmi che generano estrazioni informatiche automatiche, per quanto riguarda verbali e contratti;

CONTROLLI INTERNI	
RIEPILOGO ATTI E PROVVEDIMENTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO	
Tipologia di atto	Numero di atti adottati dal 01.01.2019 al 13.12.2019
Determinazioni Dirigenti	Totale atti n. 1.041 - Settore Istituzionale n. 103 - Settore Finanziario n. 330 - Settore Servizi al cittadino n. 326 - Settore Tecnico n. 241 - Polizia Locale n. 41
Verbali per violazioni norme C.D.S. verbali per violazioni amministrative e Ordinanze ingiunzioni Polizia Locale	Verbali Violazioni Codice della Strada n. 6.522 Verbali violazioni Amministrative n. 110 Ordinanze ingiunzioni n. 5
Ordinanze	Ordinanze dirigenziali n. 257 di cui: Settore Tecnico n. 25 Polizia Locale n. 229 Settore Servizi al Cittadino n. 3
Autorizzazioni, concessioni, nulla osta e pareri	n. 2.523
Altri atti (SCIA, CILA, SCIA SUAP)	totale atti n. 307
Contratti (scritture private con esclusione dei contratti stipulati nella forma pubblica già formati con l'assistenza del Segretario Generale)	n. 47 – registrati dal n. 3.068 al n. 3.115

Considerato che, con particolare riguardo alla metodologia del controllo, la ponderazione del campione deve essere generata in modo da assicurare il controllo su un numero di atti la cui percentuale, per ciascun Settore, sia proporzionale ai provvedimenti emanati nel periodo di riferimento e che almeno un atto per Settore deve essere oggetto di controllo e, ancora, che il numero di atti controllati non sia inferiore a quello indicato nell'art. 6 comma 4 del Regolamento di disciplina dei controlli interni (30 atti nell'anno solare), sono stati sottoposti a controllo n. 33 atti.

L'attività di controllo espletata

Nelle tabelle riassuntive di seguito si evidenziano i settori, le tipologie e i riferimenti degli atti estratti e sottoposti a controllo:

DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI

Settore	n. atti totale	n. atti da controllare	Riferimento estrazione
Settore Istituzionale*	103	3	n. 94/2019 n. 99/2019 n. 559/2019
Settore Finanziario	330	3	n. 262/2019 n. 469/2019 n. 760/2019
Settore Servizi al Cittadino	326	3	n. 255/2019 n. 647/2019 n. 813/2019
Settore Tecnico	241	4	n. 498/2019 n. 703/2019 n. 878/2019 n. 883/2019
Polizia Locale	41	1	n. 553/2019

* controllo effettuato dal Vice Segretario Generale

ORDINANZE DIRIGENZIALI

n. atti totale	n. atti da controllare	Riferimento estrazione
251	2	n. 100/2019 n. 246/2019

ALTRI ATTI

Tipologia	n. atti totale	n. atti da controllare	Riferimento estrazione
Scia – Cila	307	3	Prot. 472 del 07/01/2019 Prot. 9982 del 27/02/2019 Prot. 9927 del 27/02/2019
Autorizzazioni	724	2	Prot. 26308 del 05/06/2019 Prot. 30814 del 28/06/2019
Concessioni	1.153	3	Prot. 3373 del 23/01/2019 Prot. 12398 del 14/03/2019 Prot. 36819 del 01/08/2019
Nulla Osta	404	1	Prot. 12883 del 18/03/2019
Pareri	242	1	Prot. 40161 del 29/08/2019

VERBALI

Tipologia atti	n. atti totale	n. atti da controllare	Riferimento estrazione
Verbali violazione codice della strada	6.522	4	n. 138039 n. 7083/A n. 7431/A n. 8033/A
Verbali di violazione amministrativa	110	1	n. 87 del 10/08/2019

CONTRATTI

n. atti totale	n. atti da controllare	Riferimento estrazione
47	2	n. 3.073 n. 3.088

Esiti dell'attività svolta

DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI

ATTI ESAMINATI	SINTESI ESITI
Complessivamente sono state oggetto di estrazione, per i relativi controlli, n. 14 determinazioni dirigenziali	Dagli esiti delle verifiche condotte è risultato che non sono state riscontrate irregolarità tali da pregiudicare la validità degli atti. Si è riscontrata una disomogeneità nella tecnica di redazione dei provvedimenti da parte di alcuni Servizi e la carenza formale di alcuni indicatori.

ORDINANZE DIRIGENZIALI

ATTI ESAMINATI	SINTESI ESITI
n. 1 ordinanza dirigenziale	Nessuna irregolarità sostanziale rilevata

ALTRI ATTI

TIPOLOGIA ATTI ESAMINATI	SINTESI ESITI
n. 4 verbali violazione codice della strada	Nessuna irregolarità sostanziale rilevata
n. 1 verbale di violazione amministrativa	Nessuna irregolarità sostanziale rilevata
n. 3 Scia – Cila	Nessuna irregolarità sostanziale rilevata
n. 2 Autorizzazioni	Nessuna irregolarità sostanziale rilevata
n. 3 Concessioni	Nessuna irregolarità sostanziale rilevata
n. 1 Nulla Osta	Nulla osta relativo a comunicazione di sepoltura Si ravvisa la necessità di rivedere la forma di tali provvedimenti
n. 2 Contratti	Nessuna irregolarità sostanziale rilevata, si ritiene che debba essere rivista la redazione formale di alcuni contratti

Dall'esito dei controlli e dai riscontri effettuati sono emerse le seguenti criticità in termini di frequenza, ricorrenza e in ordine alle diverse tipologie di atti:

Determinazioni Dirigenziali

Inesatta e/o incompleta citazione della normativa giuridica di riferimento;
Mancanza di richiami allo Statuto, al Regolamento sull'ordinamento dei Servizi e degli Uffici;
Assenza della condizione di efficacia dei provvedimenti amministrativi;
Carenza di richiami agli strumenti di programmazione strategica, finanziaria e gestionale (Documento Unico di Programmazione presupposto al bilancio di previsione e PEG);
Mancanza della citazione dell'art. 23 del D.Lgs. 14.03.2013 n. 33 in tema di trasparenza e/o non rilevazione della pubblicità nella sezione relativa;
Mancata indicazione del Responsabile del procedimento con contestuale dichiarazione di assenza di conflitto di interesse ai sensi ex art. 6 bis della legge n. 241/1990 - come introdotto dalla legge n. 190/2012 e D.lgs. n. 39/2013;

Autorizzazioni Amministrative

Generico richiamo al D.Lgs. 18.08.2000 n. 267, allo Statuto e ai regolamenti di riferimento;
Difformità e incoerenza delle definizioni di tipologia di provvedimento tra oggetto, preambolo e dispositivo dell'atto amministrativo: autorizza, rilascia e dispone;
Mancata indicazione del Responsabile del procedimento con contestuale dichiarazione di assenza di conflitto di interesse ai sensi ex art. 6 bis della legge n. 241/1990 - come introdotto dalla legge n. 190/2012 e D.lgs. n. 39/2013;
Mancanza di richiamo agli articoli in materia di tutela dei dati personali;
Mancanza della citazione dell'art. 23 del D.Lgs. 14.03.2013 n. 33 in tema di trasparenza e/o non rilevazione della pubblicità nella sezione relativa;
Assenza, talvolta, delle dichiarazioni in merito ad istituti disciplinati dalla legge 190/2012, s.m.i.

Concessioni Amministrative

Mancanza dei pertinenti richiami al D.Lgs. 18.08.2000 n. 267 s.m.i., alla normativa giuridica di riferimento, citata genericamente;
Impossibilità di rilevazione della comunicazione di avvio del procedimento;
Incompletezza di dati relativi all'istruttoria effettuata;

Conclusioni, proposte e prescrizioni

Le risultanze del controllo consentono di formulare le seguenti **VALUTAZIONI**:

Non è stata riscontrata alcuna irregolarità sostanziale sugli atti oggetto di controllo, non si rilevano irregolarità da sanare, né la necessità di adottare formali atti di sanatoria in relazione allo stato di fatto;

Appare opportuno ricordare ai redattori degli atti di porre la dovuta attenzione sulle tecniche di drafting/stesura delle determinazioni inserendo tutti gli indicatori che, dalle verifiche effettuate, risultano carenti in molteplici atti.

Si evidenzia che la non completa e puntuale citazione delle fonti di relazione di legge o regolamentazione interna si riflette sulla causa del potere e quindi sulla legittimazione dell'azione amministrativa.

La corretta citazione della normativa di riferimento, D.Lgs. 267 del 18.08.2000, risulta primaria ed essenziale per la struttura di redazione dell'atto.

Analogamente, si può affermare per la normativa contabile *ex lege* (esercizio o gestione provvisoria di bilancio) ed i richiami agli atti di pianificazione e programmazione di bilancio.

Nella disamina si pone l'attenzione sull'efficacia dell'atto amministrativo ovvero *"il poter validamente produrre gli effetti per i quali è stato posto in essere"* – condizione importante per definire tempo ed assetto di interessi, sia sotto il profilo della sua efficacia/vigenza, sia in ambito processuale.

Ogni qualvolta l'efficacia del provvedimento/atto è assoggettata a specifico regime d'integrazione d'efficacia bisogna specificarlo nel dispositivo.

Da ciò, nella citazione dei provvedimenti amministrativi deve essere sempre evidenziata la loro condizione di efficacia.

Le risultanze emerse in sede istruttoria consentiranno, in una logica collaborativa e di miglioramento continuo, un utile confronto/approfondimento dei singoli parametri di verifica con i dirigenti;

Tale confronto sarà volto anche a verificare una possibile revisione della metodologia in uso con rivitalizzazione e aggiornamento dei parametri di controllo, così da mettere a profitto l'esperienza maturata;

A latere si informeranno i Settori interessati sull'implementazione della sezione *"Amministrazione Trasparente"* ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 33/2013 in quanto la pubblicità è ulteriore misura di trasparenza, mantenuta nel vigente PTPC, pur se la normativa non prescrive tale obbligo.

Le criticità rilevate saranno oggetto di standardizzazione ed omogeneizzazione degli atti e provvedimenti amministrativi, proponendo modelli predefiniti e aggiornati;

Dall'esito dei controlli non si rilevano vizi tali da richiedere il ricorso all'autotutela o comunque a misure d'interdizione dell'efficacia degli atti controllati.

Indicazioni di drafting

Si riportano alcune indicazioni in merito alla stesura degli atti che i Dirigenti dovranno condividere con i redattori di ciascun Settore di competenza nonché vigilare sull'effettiva applicazione.

- Dopo le dovute **premesse**, che dovranno riportare i riferimenti normativi pertinenti in materia, le determinazioni dirigenziali dovranno richiamare ai seguenti atti del Comune:

1) La Deliberazione del Consiglio Comunale di approvazione del Bilancio di previsione

2) La Deliberazione della Giunta Comunale di approvazione Piano Esecutivo di Gestione / Piano della Performance

- La redazione della motivazione dovrà essere esplicitata in modo più approfondito e circostanziato possibile;
- Prima della parte dispositiva in ciascun atto dovranno essere inseriti riferimenti relativi alle pre-verifiche amministrative come di seguito indicato:

1) Ritenuta la propria competenza ai sensi degli artt. 107 "Funzioni e Responsabilità della Dirigenza" e 109 "Conferimento di funzioni dirigenziali" del D.Lgs 18 agosto 2000 n. 267, in forza delle funzioni di cui al decreto sindacale di attribuzione in atti;

2) Richiamato il Decreto del Sindaco n. xxx del xxx, con il quale sono state conferite a _____ le funzioni dirigenziali per il Settore _____;

3) dovrà essere indicato il Responsabile del procedimento nonché l'insussistenza di conflitto di interessi utilizzando le seguenti formule:

Dato atto che il Responsabile del procedimento istruttorio è identificato a piè di pagina del presente provvedimento, mentre il Responsabile del provvedimento finale è il firmatario del presente atto;

Vista l'insussistenza di conflitto di interessi ex art. 6 bis della Legge n. 241 del 7 agosto 1990, come introdotto dalla Legge n. 190 del 6 novembre 2012, relativamente al Responsabile Unico del Procedimento e al Responsabile del Provvedimento rispetto alla scelta effettuata;

4) Verificato tramite lo Sportello Unico Previdenziale il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) a carico della Società:

- *Indicare nome completo Società* – CF xxxxx – valido fino al _____;

5) Rilevato che, in seguito all'entrata in vigore del Piano straordinario contro le mafie di cui. Alla Legge 13 agosto 2010 n. 136, l'Amministrazione comunale deve garantire la tracciabilità dei flussi finanziari e i soggetti contraenti sono obbligati ad utilizzare conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche;

Dato atto che il CIG relativo alla procedura di acquisto è xxxxx;

o se non dovuto nei casi di esclusione previsti dalla normativa

Dato atto che non è richiesta l'acquisizione del CIG ai sensi dell'art. 25, comma 2, lett. a) d.l. 66/2014 convertito nella legge n. 9/2014;

6) Sarà necessario inoltre precisare in ogni atto le specifiche disposizioni normative relative alla modalità di acquisto (Mepa – affidamento diretto sotto soglia ecc)

- Dovranno inoltre essere richiamati i seguenti atti:

Visti:

- il D.Lgs. n° 267/2000: “Testo unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali”, in tema di funzioni e responsabilità della dirigenza”;
- il vigente Regolamento di Contabilità;
- il vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, in tema di responsabilità e attività provvedimento dei dirigenti;
- il vigente Codice di comportamento dell'Ente;

- Ciascuna determinazione dirigenziale dovrà inoltre essere completa delle seguenti formule:

Richiamato il Regolamento dell'Ente sul Sistema dei controlli interni e, in particolare, il controllo preventivo di regolarità affidato ai dirigenti;

Nell'esprimere la regolarità tecnica del provvedimento ai sensi dell'art. 147 bis del D.Lgs. 267/2000;

- Infine dovrà essere esplicitata la parte deliberativa dell'atto che, come ultimo punto, dovrà riportare la formula riguardante l'assolvimento degli adempimenti di pubblicazione:
 - Di procedere ad assolvere agli adempimenti di pubblicazione all'Albo Pretorio nel rispetto della vigente normativa nonché nella sezione Trasparenza Amministrativa del Sito Istituzionale ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

Per quanto attiene determinazioni di affidamenti di appalti, contratti ecc

Dovranno essere inserite le seguenti “clausole”:

«Per i lavori in oggetto, il contratto sarà formalizzato con scambio di corrispondenza attraverso l'emissione di buono d'ordine firmato digitalmente a cui farà seguito lettera di accettazione da parte della ditta affidataria.

In attuazione di quanto disposto dalla Legge 136/2010, con la sottoscrizione del contratto la ditta si impegnerà ad assolvere, per sé e per eventuali subappaltatori, tutti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla suddetta legge. Il mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni finanziarie relative al presente affidamento costituisce causa di risoluzione del contratto.

La ditta affidataria sarà altresì tenuta, in conformità alle vigenti disposizioni di legge, a comunicare tempestivamente all'Amministrazione appaltante ogni modificazione intervenuta negli assetti societari.

I lavori saranno eseguiti a seguito di ordine del Settore proponente nel rispetto delle condizioni previste.

L'efficacia del presente provvedimento è subordinata alla permanenza delle condizioni di regolarità contributiva, da verificarsi anche nelle successive fasi di stipula del contratto e di esecuzione delle prestazioni, come previsto dalla vigente normativa in materia.

Gli effetti del presente provvedimento sono inoltre subordinati all'insussistenza o alla non insorgenza delle situazioni impeditive di cui all'art. 80 del D.Lgs. 20/2016».

In ultima analisi, i risultati del controllo, inevitabilmente, alimentano molti altri strumenti di programmazione dell'Ente, in particolare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, per l'individuazione delle principali aree a rischio, e il Piano delle Performance che necessariamente sarà aggiornato con le informazioni derivanti dal sistema dei controlli interni, sia per la definizione degli obiettivi che per la loro misurazione e valutazione.

Gli interventi e le misure che si intendono adottare rappresentano strumenti destinati a migliorare l'efficienza dei processi dell'Ente e conseguentemente possono essere tradotti e declinati come obiettivi di PEG 2020.

IL SEGRETARIO GENERALE

Dott.ssa Diana Rita Navario

