



COMUNE DI BRENTONICO

PROVINCIA DI TRENTO

**CONTROLLO SUCCESSIVO DI
REGOLARITA' AMMINISTRATIVA
ANNO 2017**

a cura del Segretario comunale

LA RIFORMA DEI CONTROLLI INTERNI

Dall'inizio degli anni novanta, l'evoluzione della realtà economico – sociale del Paese ha prodotto istanze di razionalizzazione, celerità ed efficienza dell'azione amministrativa tradottesi in vari interventi legislativi, volti ad introdurre innovazioni strutturali concernenti l'organizzazione amministrativa, i procedimenti, la disciplina contabile e quella del personale degli Enti territoriali. L'intento di ridisegnare il complessivo sistema della pubblica amministrazione, ha reso, altresì, evidente l'insufficienza di un sistema di controlli interni ed esterni imperniato sul mero riscontro di legittimità del singolo atto.

Solo con il D.Lgs. 30 luglio 1999, n.286, è stato, infine, avviato un effettivo processo di potenziamento delle funzioni di controllo interno delle autonomie locali, contestualmente alla progressiva riduzione dei controlli di legittimità sugli atti di Regioni, Province e Comuni e, di converso, al conferimento di maggior spazio per il controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione, sulla valutazione e il controllo strategico, da attuarsi all'interno di ciascuna amministrazione mediante apposite strutture a ciò deputate.

Viene così a puntualizzarsi un concetto di controllo quale strumento di valutazione non solo della legittimità, ma anche dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, in modo che i responsabili di quest'ultima possano fornire ausilio agli organi di indirizzo politico nella scelta delle decisioni da assumere.

I controlli interni si inseriscono agevolmente in una prospettiva di miglioramento della programmazione, fornendo la principale occasione di verifica dell'operato dell'amministrazione alla luce dei principi di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni, principi propri dell'attività amministrativa dell'ente e dei suoi organismi partecipati che ne perseguono strettamente gli interessi.

L'introduzione dei controlli previsti dal D.L.n.174/2012, rappresenta una sorta di postazione privilegiata che permette di osservare, valutare e correggere le attività controllate, indirizzandole al risultato più efficace.

La L.R. 15 dicembre 2015, n.31, ha provveduto ad adeguare l'ordinamento dei Comuni della Regione Autonoma Trentino Alto Adige alle disposizioni in materia di controlli interni introdotte nel Testo unico degli Enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267) dal 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 con modificazioni dall’articolo 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n.213.

L’articolo 186 del Codice degli Enti locali, approvato di recente con L.R. 3 maggio 2018, n.2 e nel quale sono confluite le modifiche apportate dalla L.R. n.31/2015, prevede, infatti, che *gli enti locali, nell’ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa.*

Oltre al controllo di regolarità amministrativa e contabile, gli enti locali organizzano un sistema di controlli interni diretto a:

- a) *verificare, attraverso il controllo di gestione, **l’efficacia, l’efficienza e l’economicità** dell’azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;*
- b) *valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di **congruenza** tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;*
- c) *garantire il costante **controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa**, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l’attività di coordinamento e di vigilanza da parte del Responsabile del Servizio finanziario, nonché l’attività di controllo da parte dei Responsabili dei servizi;*
- d) *verificare, attraverso l’affidamento di indirizzi e obiettivi gestionali e il **controllo dello stato di attuazione** dei medesimi nonché attraverso la redazione del **bilancio consolidato** sulla base della disciplina in materia, l’efficacia, l’efficienza e l’economicità degli organismi gestionali esterni dell’ente;*
- e) *garantire il **controllo della qualità dei servizi erogati**, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l’impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell’ente.*

Il Codice degli Enti locali disciplina:

- I. articolo 187 Controllo di regolarità amministrativa e contabile

- II. articolo 188 Controllo strategico
- III. articolo 189 Controllo sulle società partecipate non quotate
- IV. articolo 190 Controllo sugli equilibri finanziari

Con deliberazione n. 24 di data 26 gennaio 2017, il Consiglio comunale ha approvato il Regolamento comunale sui controlli interni, secondo quanto previsto dalla normativa regionale.

Costituiscono principi generali sui quali si basa l'attività di controllo interno i canoni di legalità, di rispondenza al pubblico interesse e di efficienza; in particolare, di tali canoni costituiscono espressione i seguenti obblighi da osservarsi da parte dei soggetti che operano nell'amministrazione o per conto della stessa:

- a) di uniformare l'attività al rispetto della legge, delle disposizioni statutarie e regolamentari allo scopo di assicurare la legittimità, la correttezza e la regolarità dell'azione dell'Ente nell'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, nei contratti e nell'attività di diritto privato;
- b) di assicurare che l'attività sia efficacemente diretta al conseguimento degli obiettivi e dei risultati attesi;
- c) di utilizzare strumenti telematici per l'effettuazione di ogni forma di comunicazione, salvo che tale utilizzo non sia possibile per circostanze obiettive;
- d) di assicurare la trasparenza, l'accesso civico e l'accesso ai documenti come stabilito dalla vigente normativa, fermi restando i limiti e i divieti di divulgazione e le cautele da adottare nei casi contemplati;
- e) di rispettare i tempi del procedimento amministrativo.

TIPOLOGIA DEI CONTROLLI INTERNI

Il sistema dei controlli interni, in considerazione della dimensione demografica del Comune di Brentonico e dell'opportunità di rendere organico il sistema dei controlli con le innovazioni introdotte nell'ordinamento finanziario e contabile dalla L.P. 9 dicembre 2015, n.18, si articola in:

Controllo di regolarità amministrativa (tecnica) e contabile preventivo e successivo

Gli Enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Controllo sugli equilibri finanziari

E' finalizzato a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del Responsabile del Servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei Responsabili di Area/Servizio.

Controllo di gestione e misurazione delle prestazioni

Ha per oggetto la verifica e la misurazione dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa di tutti i servizi del Comune, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione (feedback), il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Controllo degli organismi partecipati

E' finalizzato a verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali dell'Ente.

CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA (TECNICA) E CONTABILE

Controllo di regolarità amministrativa e contabile preventivo

Il controllo di regolarità amministrativo è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto da ogni Responsabile di Area/Servizio, ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal Responsabile del Servizio Finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

Inoltre il controllo è assicurato dal Segretario comunale attraverso la partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle sedute degli organi collegiali.

Sulle determinazioni a firma dei Responsabili di Area/Servizio il parere di regolarità tecnica non è dovuto, salvo che non sia diversamente disposto; i profili sulla regolarità tecnica sono, in tal caso, esaminati in sede istruttoria nella predisposizione dell'atto.

Il visto attestante la copertura finanziaria nella fase successiva all'adozione della determinazione di prenotazione/impegno di spesa, di competenza del Responsabile del Servizio finanziario, condiziona l'efficacia dell'atto. Il visto viene rilasciato, previa verifica della correttezza e validità della determinazione sotto il profilo contabile in conformità a quanto precisato dal regolamento di contabilità. 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.

Controllo di regolarità amministrativa successivo

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 soggetti al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, su segnalazione motivata e a campione secondo una selezione casuale.

Finalità e contenuti

Il controllo è diretto a verificare:

- a) il rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell'ente
- b) la conformità agli atti di programmazione e agli atti di indirizzo
- c) la correttezza e la regolarità del procedimento
- d) la correttezza e la regolarità dell'atto.

Nel corso dell'anno 2017, primo anno di applicazione del nuovo sistema dei controlli interni, la metodologia di controllo, seppur non formalizzata in un atto organizzativo espresso, ha interessato in via generale tutti i Servizi, incentrando l'attenzione sulla necessità di proceduralizzare l'attività amministrativa affinché la stessa sia leggibile anche ai fini dell'analisi dei processi, di monitoraggio dei rischi e di verifica delle azioni definite nell'ambito del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza dell'azione amministrativa. Ecco che il controllo di regolarità amministrativa successivo è stato espletato, nel corso dell'anno 2017, anche con l'ausilio di check list di controllo e schede di valutazione dirette nei contenuti a verificare in particolare:

- il rispetto della normativa vigente e dei regolamenti comunali
- la coerenza con gli strumenti di programmazione dell'ente

- l’identificazione puntuale ed espressa dei Responsabili di procedimento e di esecuzione del contratto
- l’esplicitazione nelle determinazioni a contrarre delle modalità di scelta del contraente, il criterio di aggiudicazione e la modalità seguita per la scelta delle imprese;
- la verifica delle norme in materia di acquisizione di beni e servizi mediante gli strumenti telematici di acquisto per lo più attraverso la piattaforma Mercurio;
- la verifica dei presupposti giuridici ai fini dell’autorizzazione di proroghe, rinnovi e/o prestazioni supplementari e dell’istituto del subappalto con riguardo agli appalti di lavori, servizi e forniture;
- la verifica degli atti di gestione adottati nella fase di esecuzione dei contratti stipulati con l’Amministrazione comunale
- il rispetto degli obblighi di trasparenza.

Conclusioni

L’attività di controllo ha fatto emergere alcune criticità, al rilievo delle quali è seguita da parte dei Responsabili di Area/Servizio l’attività di correzione/adeguamento. Al di là del riscontro puntuale della verifica degli atti sotto riportati in tabella, l’attività di controllo si esplica, sotto la direzione del Segretario comunale, in via pressochè sistematica sui provvedimenti degli organi collegiali e sulle determinazioni dei Responsabili di Area/Servizio, data la dimensione dell’Ente e l’ormai consolidato processo informatizzato di predisposizione, adozione, pubblicazione e conservazione digitale dei medesimi provvedimenti, secondo una metodologia che *traccia* le fasi dei procedimenti, con particolare riguardo alla certezza legale del momento della sottoscrizione dei pareri di regolarità tecnica e contabile e di apposizione del visto sulle determinazioni di impegno della spesa.

In particolare permangono alcune criticità delle quali si espongono in sintesi i contenuti:

1. Modalità di scelta degli operatori economici: l’esigenza della formalizzazione di una procedura per la scelta delle ditte, con particolare riguardo a lavori e manutenzioni, ma anche con riferimento agli acquisti di beni e servizi, deve necessariamente essere riconsiderata alla luce dell’obbligo di informatizzazione telematica anche degli acquisti di lavori (obbligo che è stato prorogato al mese di ottobre 2018) e con le disposizioni normative e gli approdi giurisprudenziali circa l’applicazione del principio di rotazione.

Gli elenchi degli operatori economici fornitori di beni e servizi sono quelli reperibili nel MEPAT – mercato elettronico della pubblica amministrazione, fatta salva l'adesione a Convenzioni APAC o Consip per beni o servizi rispondenti alle necessità dell'Amministrazione comunale.

Per categorie merceologiche non gestite dai bandi della piattaforma telematica Mercurio, i Servizi comunali devono individuare gli operatori economici da invitare alle procedure di gara previa pubblicazione di avviso pubblico di manifestazione di interesse, con conseguente scelta delle ditte mediante sorteggio pubblico, nel rispetto della disciplina vigente.

2. Termini procedimentali: si evidenzia l'importanza del rispetto, da parte dei Responsabili, dei termini dei procedimenti amministrativi riferiti ai rispettivi settori di assegnazione. A tal fine, le Pubbliche Amministrazioni devono provvedere, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della L. n.190/2012, al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali attraverso la tempestiva eliminazione delle eventuali anomalie riscontrate.

Fatta salva e ormai pacifica l'applicazione del termine residuale di 30 (trenta) giorni per la conclusione del procedimento amministrativo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della L.n.241/1990 (omologo disposto ex art. 3, comma 4, L.P. n.23/1992), il PTPCT 2018/2020 prevede, tra le misure di prevenzione della corruzione, l'adozione dell'elenco ricognitivo dei procedimenti amministrativi e l'approfondimento/completamento della mappatura dei processi di competenza dell'Amministrazione comunale, attività questa già intrapresa dal Servizio Segreteria che produrrà, oltre al documento formale ricognitivo, anche una modalità di lettura e consultazione interattiva mediante gli strumenti offerti da ComunWEB, con il rinvio alla modulistica aggiornata necessaria all'utente interno ed esterno per presentare istanza di avvio di procedimento.

3. Processo di liberalizzazione di attività economiche ed edilizie: è necessario che i Servizi interessati, anche attraverso appositi atti organizzativi interni formalizzati dai Responsabili di Servizio, attivino ed implementino un'azione puntuale di controllo, anche a campione, delle SCIA e delle Comunicazioni delle attività intraprese da soggetti privati ed operatori economici.

L'attività di controllo è posta a presidio dei principi di legalità ed imparzialità dell'azione amministrativa e rappresenta la condizione di legittimità dell'attività posta in essere ad opera di operatori economici e dei privati, anche al fine di ricondurre l'esercizio dell'attività amministrativa in sede di autotutela entro i presupposti più stringenti introdotti dal legislatore a garanzia dell'affidamento del privato.

4. Contabilità pubblica e programmazione: a partire dall'anno 2015 trovano applicazione le nuove disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, come contenute nel D.Lgs. n.118/2011 e successive modificazioni. La richiamata normativa determina una radicale modifica della disciplina in materia di ordinamento contabile e finanziario degli enti locali e produce riflessi diretti anche sulle procedure di gestione delle entrate e delle spese. Infatti, si prevede che le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che diano luogo ad entrate e spese per l'Ente, debbano essere registrate nelle scritture contabili solo quando l'obbligazione è giuridicamente perfezionata, ma con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione medesima viene a scadenza e diviene esigibile. Di conseguenza, non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica. L'applicazione delle richiamate novità normative richiede l'adozione di un più stretto coordinamento tra l'attività dei diversi Servizi in cui si articola l'Ente.
5. Controllo di regolarità delle prestazioni rese da appaltatori e concessionari (in particolare la concessione in uso delle malghe comunali): deve essere potenziata, anche mediante la predisposizione di supporti operativi di accertamento e riscontro rispetto agli atti di gara e conseguente stesura del verbale in contraddittorio, la verifica delle prestazioni rese da soggetti terzi a favore dell'Amministrazione e dell'utenza, anche al fine del costante monitoraggio delle azioni di contrasto di rischi prevedibili inserite nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

A conclusione della relazione giova precisare che, se è vero che l'avvento del controllo di regolarità amministrativo successivo deve incentivare la definizione di modelli corretti di atti e azioni amministrative, resta pur indubbio che ad ogni Responsabile di Servizio e di procedimento è demandato in via esclusiva con correlate responsabilità personali, il controllo di regolarità amministrativa preventivo sugli atti di competenza che ha ad oggetto la verifica puntuale degli ambiti di regolarità dell'azione amministrativa.

Brentonico, il 9 agosto 2018

IL SEGRETARIO COMUNALE
Debora Sartori

(documento firmato digitalmente)

RIEPILOGO CONTROLLO SUCCESSIVO

Area Servizi alla Persona	Controllo successivo degli atti relativi all'iter procedimentale di verifica delle presenze degli ambulanti e degli spuntisti nei mercati di servizio e nelle fiere e loro trasmissione al Servizio Tributi sovracomunale per la riscossione dei tributi di competenza
Area Servizi alla Persona	Controllo successivo degli atti prodotti e acquisiti dal Servizio e la metodologia organizzativa adottata a tal fine per l'assegnazione e la rendicontazione del trasferimento finanziario previsto nell'ambito della Convenzione per la promozione turistica sottoscritta con APT di Rovereto e Vallagarina
Area Servizi alla Persona	Contributo all'Associazione sportiva A.C.D. Monte Baldo per la realizzazione del nuovo campo da calcio in erba artificiale. Controllo successivo dei verbali di gara
Area Servizi alla Persona	Controllo successivo sugli atti propedeutici e a rendicontazione relativi all'assegnazione dei benefici economici alle Associazioni che operano nel settore culturale e ricreativo per attività istituzionale ordinaria anno 2017
Servizio ll.pp. patrimonio e manutenzioni	Controllo successivo sugli atti di affidamento dell'incarico per la fornitura di materiale elettrico di consumo per il cantiere comunale al fine di eseguire la manutenzione ordinaria del patrimonio comunale durante l'anno 2017
Servizio ll.pp. patrimonio e manutenzioni	Controllo successivo sugli atti di verifica dell'esecuzione dell'appalto del servizio di pulizia e manutenzione aree verdi, piante, fontane, pensiline autobus, parchi e giardini periodo 2015-2017
Servizio ll.pp. patrimonio e manutenzioni	Controllo successivo sull'impostazione delle determinazioni a contrarre relativamente ai seguenti contenuti: - fonti di finanziamento - mancata suddivisione in lotti prestazionali - modalità organizzative tramite la convenzione sovracomunale che ha istituito la stazione appaltante unica - modalità di scelta del contraente, criterio di aggiudicazione e modalità seguita per la scelta delle imprese - inserimento dell'opera negli strumenti di programmazione