

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile previsto dall'articolo 147 bis del DL 174/2012

Una tipologia di controllo interno espressione della “sana gestione” dell’Ente affidato alla responsabilità dei Segretari Comunali Provinciali.

Un esempio significativo di controllo esercitato dalla Provincia di Cremona.

All'interno del sistema dei controlli interni previsto dal D.L. n. 174/2012 trova collocazione quello di “regolarità amministrativa e contabile” sugli atti amministrativi (determinazione dirigenziali, contratti ed altri atti amministrativi) prevalentemente utilizzati dall'Ente come strumento dell'azione amministrativa di competenza degli organismi cui spetta la responsabilità gestionale per la realizzazione degli obiettivi dell'Ente (dirigenti, responsabili di servizio, posizioni organizzative secondo l'organizzazione e la complessità dell'Ente).

Questa tipologia di controllo, soprattutto per i suoi riflessi di natura finanziaria e contabile, si può ritenere l'espressione in sede locale della verifica del “buon andamento ed imparzialità” dell'amministrazione; principio costituzionalmente riconosciuto e garantito attraverso la funzione di controllo della Corte dei Conti sotto la forma del concetto di “sana gestione”. Si tratta, perciò, di strutturare in tal senso un primo vaglio di regolarità in sede di riscontro dell'attività dell'Ente che, peraltro, va visto integrato con le altre due tipologie di controllo previste contestualmente del Legislatore – quello strategico e quello di gestione. Queste ultime, infatti, sono forme di controllo funzionali agli obiettivi dell'Ente ed alla loro modalità di realizzazione attraverso l'attività gestionale dei responsabili che può diventare misurabile anche attraverso lo strumento del controllo di “regolarità amministrativa e contabile” svolto in fase successiva sotto la responsabilità del Segretario comunale e provinciale.

In proposito occorrerà ovviamente predisporre una opportuna griglia di indicatori, la parametrizzazione degli stessi nonché sarà necessario adottare una puntuale regolamentazione dell'attività di controllo. Ciò, del resto, è proprio quello che si prefigge il legislatore laddove prevede (art.147 – bis) che “le risultanze del controllo” debbano “essere trasmesse periodicamente, a cura del Segretario, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti”, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale. Da parte dell'Ente sarà necessario disciplinare in concreto la tipologia degli atti da sottoporre a controllo (il “cosa”) con la evidenziazione, in stretta correlazione con tale individuazione, degli obiettivi che si intendono conseguire attraverso il control-



Città di Cremona - Particolare del Duomo medievale

lo e cioè la sua utilità specifica per garantire, in concreto, “la legittimità, la regolarità e la correttezza della correttezza dell'azione amministrativa”. Il legislatore si è infatti limitato ad elenco delle categorie di atti da sottoporre al controllo che, in sostanza, si riducono a tre: le “determinazioni” (dette anche “determine”; sono tali sia quelle che impegnano spese, come quelle che il legislatore definisce “atti di accertamento di entrata e di liquidazione della spesa”) con le quali i dirigenti e/o i responsabili dei servizi attuano la gestione finanziaria in base a quanto previsto nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG); “ gli altri atti amministrativi” in cui sono da includere tutti gli atti-provvedimento e normativi, regolamentari, di programmazione, di pianificazione degli organi collegiali (Giunta e Consiglio) e dell'organo monocratico (Sindaco-Presidente: ordinanze, decreti); i “contratti” e con ciò tutti aventi natura obbligazionaria per l'ente, stipulati dai dirigenti e rogati sia a ministero del Segretario che del notaio, in ogni fattispecie ammessa nell'interesse dell'ente.

Trattandosi di atti da sottoporre a controllo le “determinazioni” e “gli altri atti amministrativi” dovranno essere, oltre che correttamente formati (perfetti), anche efficaci e quindi esecutivi nelle forme di legge. Per quanto concerne i contratti occorre evidentemente che siano repertoriati,

registrati e idonei a dispiegare ogni effetto previsto dal rapporto sinallagmatico. Individuate le categorie di atti occorrerà anche adottare dei criteri tali da determinare l'utilità del controllo sia ai “fini dei riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente” (ambito nel quale è obbligatorio il parere del Responsabile del servizio finanziario così come la conseguente motivazione da parte dell'organo preposto in caso di non conformità al parere stesso) che ai fini del riscontro della “legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa”. E' perciò evidente che ai fini dell'efficacia dell'azione di controllo dovranno essere escluse le “determine” non comportanti impegni di spese, così come atti normativi e generali senza riflessi attuali e futuri di natura economico-finanziaria. Riguardo al controllo sui contratti, occorrerà individuare un criterio che non privilegi esami formali del rapporto contrattuale già costituito, se non in ragione dell'eventuale attivazione del recesso per giusta causa ai sensi dell'art.1, c.13 del DL. n.95/2012, ma possa consentire una vera “manutenzione” dello stato di esecuzione del contratto stesso.

Il legislatore affronta direttamente anche l'aspetto del “come” effettuare il controllo di

regolarità disponendo normativamente che esso debba avvenire in base ad "una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento".

A questo proposito si deve citare l'esperienza compiuta dalla Provincia di Cremona nell'attività di controllo di legittimità delle determinazioni dirigenziali (anche se occorre precisare che tale esperienza non è la sola essendo stata attivata sebbene in forme diverse anche dalla Provincia di Lucca e dal Comune di Montecatini Terme).

La Provincia di Cremona ha dato risposta all'esigenza di dotare l'Ente di forme di revisione interna più ampia, che non si limitino all'espressione di un mero parere di regolarità ma che, rispondendo alle esigenze di garantire una governance della legalità, costituiscano un parametro di riferimento per la formazione degli atti.

In particolare, la citata funzione di governance è stata indirizzata nei confronti dell'attività gestionale dei dirigenti che, come noto, attraverso la previsione legislativa (art. 107 TUEL) e statutaria gode di particolare autonomia che si estrinseca in modo tipico mediante l'adozione di determinazioni. Tali provvedimenti, per i quali il *nomen juris* e la tipizzazione sono ricavabili dall'art. 27 del d.lgs. n. 77/1995, consentono alle figure apicali di Comuni e Province di esplicare in modo significativo la loro azione con riguardo ad un quadro di riferimento complesso, in cui:

a) l'assetto delle competenze è dato da una stratificazione normativa articolata (legge, statuto, regolamenti);

b) gli obiettivi da realizzare ed il budget da utilizzare (qualificabili sostanzialmente come "vincoli" operativo-gestionali) sono delineati nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG).

Le determinazioni possono, quindi, essere configurate secondo un criterio di classificazione bivalente, ossia come atti amministrativi (composti di elementi istruttori e riflettenti un *cursus* procedimentalizzato) ed atti di gestione (riferiti a profili operativi dell'attività e costituenti esercizio di responsabilità) con i quali i dirigenti ed i responsabili di servizio contestualmente sviluppano procedimenti ed attuano obiettivi.

La Provincia di Cremona (che già in un primo tempo si era dotata di apposita regolamentazione per l'attivazione del controllo degli atti gestionali che tuttavia aveva perso efficacia perché eccessivamente generalizzata) ha ulteriormente rafforzato l'attività di controllo introducendo il metodo del campionamento con l'ausilio di una formula matematica per l'estrazione delle determinazioni. La formula era costituita da un'equazione con alcuni fattori da ponderare che veniva attivata con un elementare programma informatico. Essa comprendeva: il numero delle determinazioni da inserire (risultato della formula); all'interno

della formula veniva collocato il numero delle determinazioni prodotte dai singoli centri di responsabilità (settori) in un tempo predefinito, il livello di "confidenza" (la probabilità che il campione presenti solo atti corretti), il numero di "determinazioni" indicativo di irregolarità non occasionali. La formula ha necessitato di un congruo tempo per il suo affinamento per consentire l'adattamento del livello di confidenza e della percentuale di elementi negativi. Sotto l'aspetto

duato:

- controllo non prettamente formale delle "determinazioni" dirigenziali del rispetto delle norme della legislazione nazionale e regionale nonché statutaria e regolamentare;
- controllo non sanzionatorio, come si addice ad un sistema di riscontro successivo sugli atti;

LA FORMULA

$$n = [1 - (1 - a)^{1/D}] \left[N - \frac{D - 1}{2} \right]$$

dove:

n = numero di determinazioni da inserire nei singoli campioni

N = numero di determinazioni prodotte dai singoli centri di responsabilità nell'anno precedente

a = livello di confidenza (ossia la probabilità che il campione presenti esclusivamente atti corretti)

D = numero di determinazioni dei singoli centri di responsabilità, indicativo di irregolarità non occasionali.

metodologico e organizzativo l'attività era affidata, come detto, ad una "Commissione tecnica" che riuniva soggetti con apposite competenze (legale, gestionale e tecnico-amministrativo) con il coordinamento del Segretario Generale, prevista dal Regolamento approvato dal Consiglio provinciale come integrazione del Regolamento degli Uffici e dei Servizi già esistente, nominata dal Presidente della Giunta comunale con proprio decreto.

A tale Commissione era affidato il compito di esaminare, sulla base del campionamento di cui alla formula descritta, con cadenza mensile le determinazioni estratte e riformulare immediatamente, mediante appositi reports (su foglio excel) ai dirigenti e/o responsabili di servizi di riferimento, le eventuali osservazioni in relazione ad aspetti di legittimità e di contabilità rilevati. Semestralmente veniva redatta, a cura del Segretario Generale, una relazione che veniva trasmessa ai soggetti individuati nel Regolamento: Dirigenti, Direttori generali, Nucleo di valutazione, Collegio dei revisori, Presidente della Giunta provinciale. In fine, al termine di ogni anno di attività veniva predisposta una relazione conclusiva, sempre tramite il Segretario Generale ed a firma dei componenti la Commissione tecnica, indirizzata agli stessi soggetti già citati. Essa aveva lo scopo di tracciare il bilancio dell'attività annuale e di evidenziare le eventuali tendenze positive o negative in relazione al recepimento delle osservazioni della Commissione da parte dei dirigenti responsabili. Alla base delle relazioni c'era il richiamo agli indirizzi che la regolamentazione dell'attività di controllo aveva indivi-

• controllo finalizzato al miglioramento qualitativo degli atti gestionali dirigenziali in funzione della "buona amministrazione" verso il cittadino e come ottimale attivazione degli indirizzi e degli obiettivi politico-amministrativi prefissati dagli organi di governo dell'ente provinciale attraverso lo stanziamento programmatico di 2° livello (PEG);

• controllo esteso agli aspetti contabili, essendo questi ultimi parte integrante rispetto agli obiettivi di coerenza e di contenimento della spesa pubblica locale in relazione al rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia di spesa pubblica complessiva.

Strutturato il servizio, si è quindi attivato il monitoraggio a campione sulle determinazioni dirigenziali, finalizzato alla verifica della regolarità procedimentale ed amministrativa nonché al reperimento degli indicatori di funzionalità.

Lo svolgimento della funzione descritta, si articola in varie fasi, nel corso delle quali il Segretario Generale assume il ruolo di supervisore dell'intera attività di monitoraggio, consistente propriamente in verifiche di regolarità amministrativa.

Il Segretario Generale ha ricevuto mandato dall'Amministrazione di sovrintendere alla funzione descritta, in quanto il ruolo istituzionale ricoperto ben si adatta allo svolgimento delle funzioni di internal auditing. Tale funzione, infatti, si esplica in una verifica indipendente, operante al servizio di una organizzazione, istituita

con finalità di esaminare e valutarne le attività, verificandone gli aspetti procedurali amministrativi e la loro regolarità rispetto a standards predefiniti. Suo obiettivo è prestare assistenza a tutti i componenti dell'amministrazione, per consentire loro di adempiere efficacemente alle loro responsabilità. A tal fine fornisce loro analisi, valutazioni, raccomandazioni e qualificati commenti relativamente alle attività esaminate.

Sulla base del lavoro di analisi effettuato e delle considerazioni emerse nel corso dell'intero processo di verifica, si è proceduto al perfezionamento del piano di auditing, ulteriormente

vedimento (premesse, narrativa, motivazione, deliberato) con citazione puntuale delle disposizioni legislative/normative di riferimento e con le indicazioni del termine e dell'Autorità a cui ricorrere;

- indicazione univoca della terminologia riguardante l'impegno di spesa ("si impegna la somma ...", anziché "trova copertura");

- indicazione espressa della delega da parte del Dirigente alla sottoscrizione della determina in caso di firma dell'incaricato di posizione organizzativa (ai sensi della sentenza TAR, Veneto n. 1136/2008);

incarichi professionali esterni, acquisto di beni e servizi, contabilità.

Riguardo al primo punto è stato rilevata la non chiara percezione della distinzione tra affidamento di incarichi professionali e appalti di servizio. Tale distinzione risulta fondamentale in quanto mentre il primo è regolato da norme di carattere generale previste dalla Legge (art. 7 c. 6 D.Lgs. n. 165/2001), ricade nelle limitazioni finanziarie poste dalle finanziarie annuali e, da ultimo, dalla L. 122/2010 e deve essere disciplinato dalla regolamentazione interna, l'appalto di servizio ricade nella disciplina del D.Lgs. n. 163/06, con l'attivazione delle procedure di aggiudicazione che ne conseguono (artt. 20 e 21 Codice) in caso di servizi ricadenti negli allegati IIA e IIB. Un caso specifico è dato dagli incarichi di progettazione, collaudi etc. regolati dagli artt. 90 e segg. del Codice dei Contratti.

Riguardo agli aspetti critici in materia di acquisti e forniture di beni e servizi:

- si è riscontrato che, a giustificazione dell'affidamento con procedura negoziata, anche nei casi ammessi dalla normativa, si ricorre a formulazioni di rito del tipo "per conseguire la massima economicità" e si tende ad eludere i meccanismi di comparazione in violazione del principio di concorrenza;

- riguardo la procedura CONSIP si era rilevato che:

1) le determine talora non contenevano il raffronto tra i prezzi CONSIP e il prezzo del bene/servizio offerto dal mercato e non consentendo perciò di desumere il risparmio ottenuto aderendo alla convenzione o avendone utilizzato i parametri prezzo/qualità (con possibilità di impunzione);

2) in generale le determine relative ad acquisti di beni e servizi oggetto di convenzione CONSIP avvenuti in via autonoma, senza cioè utilizzare i parametri di prezzo/qualità di beni/servi della convenzione (essendo questi ultimi analoghi ma non comparabili) non erano supportate da una motivazione idonea a giustificare comunque l'esistenza di parametri di prezzo/qualità nella scelta effettuata.

Riguardo agli aspetti di criticità riscontrati in materia di contabilità essi riguardavano, in parte, aspetti formali quali:

- mancata citazione obiettivi di PEG ed il riferimento al PDO;

- non corrispondenza dell'attribuzione di capitoli di spesa in sede di obiettivi di PDO rispetto al PEG;

- non coerenza nella citazione di obiettivi di PEG riferiti all'atto di cui alla determina esaminata;

ma anche aspetti più sostanziali riguardanti le

Metodologia ed organizzazione

E' costituita una "commissione tecnica": Commissione di Controllo di Legittimità delle Determinazioni

COMPOSIZIONE

la Commissione è composta da soggetti con apposite competenze (legale, gestionale e tecnico amministrativo) con il coordinamento del Segretario Generale.

NOMINA

i componenti della Commissione sono nominati dal Presidente della Giunta Provinciale con proprio Decreto.

COMPITI

esamina, sulla base del campionamento di cui alla formula descritta, con cadenza mensile le determina estratte e riformula immediatamente, mediante appositi reports ai dirigenti e/o responsabili di servizi di riferimento le eventuali osservazioni in relazione ad aspetti di legittimità e di contabilità rilevati.

affinato a seguito delle considerazioni conclusive dell'attività annuale. Come si è già accennato in precedenza, un aspetto che deve caratterizzare il controllo interno sugli atti dirigenziali è quello del miglioramento quali-quantitativo dell'attività amministrativa dell'Ente attraverso il concreto agire di chi – il Dirigente – è preposto all'attività gestionale in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi degli organi politici definiti per rispondere alle esigenze della comunità locale. Occorre ricordare pertanto che l'attività di controllo amministrativo orientata al miglioramento è rivolta direttamente e indirettamente al cittadino, il quale deve essere messo in grado di percepirne gli effetti benefici anche in termini di efficacia dell'azione amministrativa (atti ben fatti, comprensibili, chiari nel loro contenuto, tempestivi e trasparenti nel contenuto).

Questo scopo ha ispirato l'attività della Commissione anche quando quest'ultima ha dovuto rilevare alcune criticità nella redazione degli atti dirigenziali dovuta a qualche distorsione interpretativa favorita da norme regolamentari non in linea con le più recenti normative nazionali).

A titolo esemplificativo si riportano alcune osservazioni che sono state rilevate durante la prima fase di attività di controllo:

- maggiore uniformità formale degli atti per quanto attiene agli elementi costitutivi del prov-

- necessità di adeguamento dei vigenti Regolamenti (contratti, incarichi esterni) al codice dei contratti di cui al D.Lgs. 163/2006;

Riguardo agli aspetti strettamente concernenti la materia contabile si è suggerito, al fine di realizzare un più incisivo controllo sulla formazione dei residui:

* l'elaborazione, in accordo con il Dirigente del Settore Economico-Finanziario e la Direzione Generale, di una direttiva contabile volta ad introdurre nell'Ente l'utilizzo di un idoneo atto di accertamento dell'entrata con cui il Dirigente competente verifica l'esistenza dei presupposti per l'iscrizione in bilancio del diritto di credito; tale proposta deve essere letta nell'ottica di favorire un adeguato controllo contabile come sopra definito;

* che, al fine del suddetto controllo contabile, sia utilizzato un prospetto per il monitoraggio delle somme a disposizione provenienti da esercizi precedenti.

Al termine del primo anno dell'attività di controllo, durata nel complesso oltre due anni, si erano evidenziati alcuni significativi progressi riguardo all'adeguamento ai rilievi oggetto di osservazione soprattutto in ordine agli aspetti formali delle determina prodotte. Nel corso dell'intera attività di controllo, tuttavia, si sono rilevate le maggiori criticità riguardo a tre materie: affidamento di

modalità di impegno di somme a fine esercizio finanziario e relativamente l'utilizzo di stanziamenti classificati come residui attivi.

Interessante è stata, infine, la constatazione di alcuni dati: a fronte del numero delle determinate esaminate in un anno (oltre 250), quelle oggetto di osservazione sono state poco più della metà (60%) ed assai scarsa l'incidenza delle controdeduzioni da parte dei Dirigenti /Responsabili di Servizio.

E' stato ipotizzato che la scarsa reattività all'attività di controllo avesse almeno tre spiega-

-zioni:

-la percezione del controllo come elemento intrusivo nell'attività gestionale del Dirigente e quindi nella sua sfera di autonomia;

-carezza (difetti) nel sistema di comunicazione dei risultati che era affidato alla sola comunicazione formale (reports);

-esistenza di forte delegazione tra Dirigente e responsabile materiale della redazione dell'atto comportante la mancanza di interattività al riguardo.

Questa situazione ha determinato l'esigenza di una più attenta monitoraggio dei passaggi procedurali e del loro livello comunicativo settoriale ed intersettoriale in particolare per le possibili ricadute contabili e sugli equilibri finanziari. A completamento è emersa la necessità della implementazione dell'attività di informazione e formazione continua sia a livello dirigenziale che di responsabili di servizio ed ufficio che delle posizioni organizzative.