



Segreteria Generale, Anticorruzione, Trasparenza

Programma delle attività di controllo successivo per l'anno 2023.

1. Premessa

Con la presente direttiva si intende fornire ai vari Servizi dell'Ente alcune prescrizioni di carattere generale volte al miglioramento della qualità degli atti amministrativi, elaborate sulla base delle risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147 bis del D. lgs. n. 267/2000. La disciplina operativa è demandata, al pari delle altre tipologie di controlli, all'apposito regolamento sui controlli interni.

A tal fine, giova richiamare quanto segue:

- il Consiglio Comunale ha approvato con propria deliberazione n° 5 del 30/01/2013, successivamente integrato con la deliberazione n. 23 del 12/02/2020, il Regolamento sul sistema di controllo interno del Comune di Cagliari;
- l'art. 7 del citato regolamento disciplina il controllo successivo di regolarità amministrativa, prevedendo che lo stesso sia svolto sotto la direzione del Segretario Generale;
- il comma 2 dell'art. 7 individua gli atti oggetto del controllo successivo, prevedendo che la suddetta attività sia rivolta alle determinazioni di impegno di spesa, i contratti, con particolare riferimento a quelli conclusi per scrittura privata, gli atti amministrativi eventualmente segnalati dal Sindaco;

l'art. 7 definisce le modalità, la cadenza del controllo e rinvia ad uno specifico atto organizzativo del Segretario Generale per la definizione delle modalità operative del processo di controllo e per l'eventuale individuazione di un gruppo di lavoro per lo svolgimento della predetta attività, nonché le modalità di rendicontazione dei referti di controllo e individua i soggetti a cui trasmettere le risultanze del controllo medesimo.

Alla data odierna è in fase di definizione il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2023-2025, il cui schema verrà messo in pubblicazione nei prossimi giorni e di cui vi verrà fornita apposita copia per ogni eventuale osservazione/integrazione.

Dato atto che il Piano stabilisce che il controllo successivo di regolarità amministrativa riveste un ruolo rilevante sotto il profilo delle azioni di contrasto ai fenomeni corruttivi, con le quali si integra, fornendo un utile contributo nella fase dinamica di identificazione dei rischi e di verifica dell'efficacia delle misure di contrasto.

E' stato inoltre costituito un ufficio unico, in staff al Segretario Generale, per l'attuazione del sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa, secondo la disciplina regolamentare adottata dal Consiglio Comunale e per la predisposizione del piano di azioni per la prevenzione della corruzione e la vigilanza sulla sua attuazione.

Ora, si rende necessario predisporre il presente atto organizzativo al fine di dettare nuove e adeguate disposizioni per rendere il controllo successivo di regolarità amministrativa conforme alle mutate esigenze dei modelli organizzativi dell'Ente.

In ultimo, si sottolinea che la presente va letta in combinato disposto con quanto stabilito con propria precedente nota prot. n. 362905 del 28/12/2021, integrata con prot. n. 51889 del 15/02/2022, che si applica per le parti non espressamente diversamente disciplinate con riferimento all'anno 2023.

Nell'ambito dei controlli successivi di regolarità amministrativa, Il Comune di Cagliari ha potenziato i controlli inerenti i fondi del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per rilanciare l'economia dopo la pandemia di COVID-19 al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del paese).

A tal proposito, va sottolineata l'esigenza di verifica del buon funzionamento dei controlli interni, la dove le PP.AA. sono chiamate a concorrere alla realizzazione di politiche economiche espansive a mezzo di fondi da destinarsi a finalità di rilancio dell'economia. Nell'ambito di questi interventi un ruolo fondamentale vengono ad assumere i fondi P.N.R.R., per cui risulta fondamentale la corretta allocazione in bilancio delle risorse messe a disposizione, in modo da impedire che esse vengano anche solo parzialmente distratte verso altre

finalità e non diventino così strumento elusivo degli obblighi di rispetto degli equilibri di bilancio. Inoltre, al fine di sensibilizzare e contrastare i fenomeni corruttivi, si pone particolare attenzione alle attestazioni attinenti la dichiarazione di assenza di conflitto di interesse nei vari atti adottati dai Servizi dell'Ente, con interessi personali del Dirigente e degli altri dipendenti che hanno partecipato a vario titolo all'istruttoria dell'atto così come enunciato dall'art. 6 bis della L. n. 241/90, novellato poi dall'art. 1 c. 41 della L. n. 190/2012 ed infine dall'art. 4 del Codice di comportamento del Comune di Cagliari di cui alla delibera di G.C. n. 298 del 23/12/2022.

2. I controlli di regolarità amministrativa

Tra i controlli interni, il controllo successivo di regolarità amministrativa ha come obiettivo quello di monitorare e verificare la regolarità delle procedure e degli atti adottati dai servizi in cui si articola la struttura organizzativa dell'Ente, rilevando gli eventuali scostamenti rispetto alle norme che regolano le materie di volta in volta interessate e monitorando l'osservanza delle regole e delle disposizioni interne, di cui un eventuale scostamento può rendere gli atti irregolari o illegittimi, evidenziando anche l'affidabilità dei sistemi di controllo, le eventuali proposte di modifica regolamentari, o altri suggerimenti volti a superare le difficoltà registrate.

Tenendo conto del fatto che le responsabilità gestionali nell'Amministrazione Comunale sono affidate ai dirigenti, contraddistinti da ampia autonomia decisionale, le determinazioni rappresentano la percentuale più alta degli atti adottati nell'organizzazione ed è su questa tipologia di atti che si concentra maggiormente il controllo successivo volto, in ultima analisi, a verificare il grado di correttezza amministrativa della gestione.

Nel sistema complessivo dei controlli interni l'organizzazione ottiene una ragionevole certezza di poter conseguire i seguenti obiettivi:

- raggiungimento degli obiettivi programmati;
- efficacia ed efficienza delle attività;
- affidabilità delle informazioni e dei bilanci;
- salvaguardia del patrimonio;
- conformità alla legge e ai regolamenti.

Il controllo di regolarità amministrativa è deputato a presidiare, con un monitoraggio in itinere, il grado di raggiungimento di quest'ultimo obiettivo che rappresenta l'indicatore di un "corretto governo delle regole nella pubblica amministrazione".

Si tratta in pratica di affiancare ai controlli di natura gestionale e contabile un controllo di regolarità amministrativa "forte" in grado di intervenire in maniera incisiva sulla correttezza delle regole esercitata nella gestione, da parte dei titolari dei centri di responsabilità e capace di influenzarne i comportamenti.

In questa ridefinizione, il controllo di regolarità amministrativa, si ispira al principio di autotutela della amministrazione (che in caso in cui ravvisi in propri atti elementi di irregolarità o di illegittimità può procedere a rettificarli, integrarli o in casi estremi annullarli) e fa riferimento agli standard di auditing interno definiti a livello internazionale che individuano l'Internal Auditing come una funzione di verifica indipendente operante all'interno e al servizio di una organizzazione con la finalità di esaminarne e valutarne le attività. Il suo obiettivo è prestare assistenza a tutti i componenti dell'organizzazione per adempiere efficacemente alle loro responsabilità e fornire supporto al vertice decisionale.

Vi sono tuttavia dei principi generali, costituzionali e ordinamentali che sottendono l'intero sistema:

- l'obbligatorietà dei controlli, in quanto la gestione pubblica, (intesa come impiego di risorse della comunità e svolte nell'interesse dei cittadini), non può essere sottratta a verifiche e rendicontazioni;
- l'attività di controllo non deve assumere carattere di autoreferenzialità, né costituire un appesantimento del procedimento;
- la verifica non può essere scissa da processi di programmazione in cui si esplicitano le scelte di governo e deve affiancare in itinere la gestione.

3. Caratteristiche e principi del controllo di regolarità successivo.

Le caratteristiche e i principi del controllo di regolarità successivo possono individuarsi nei seguenti:

a) Indipendenza del sistema di controllo: il responsabile e gli addetti al controllo devono essere indipendenti dalle attività oggetto della verifica.

b) Imparzialità: le finalità, i poteri e le responsabilità della funzione del controllo successivo sono definiti nel regolamento sui controlli interni e dalle circolari in materia di controllo successivo di regolarità amministrativa che, una volta approvati e resi noti all'interno dell'organizzazione, circoscrivono l'ambito di azione entro cui operare il controllo; la predeterminazione degli strumenti di rilevazione e la standardizzazione degli strumenti di controllo garantiscono che venga utilizzato un metro di valutazione costante in tutte le fasi di rilevazione delle informazioni.

c) Contestualità - utilità: il controllo dovrà essere collocato in itinere alla gestione ma temporalmente il più vicino possibile alla adozione degli atti, affinché possa risultare utile e incisivo (assume particolare rilievo in questo contesto la funzione di segnalazione dei "casi di attenzione" che possono comportare la modifica dei provvedimenti assunti). Il responsabile del controllo successivo deve dar seguito all'istruttoria delle criticità emerse per assicurarsi se adeguate azioni correttive siano state intraprese nei confronti dei rilievi riportati.

d) Procedure di controllo selezionate e indipendenti: non essendo realisticamente possibile sottoporre a controllo tutti i provvedimenti adottati dall'organizzazione, occorre far ricorso alla individuazione di un campione significativo selezionato in modo casuale (random) che consenta l'estrazione degli atti da controllare. Tale elemento di casualità fa sì che le verifiche non siano riconducibili a logiche di potere, né di gestione e consente di controllare meno atti ma con metodi significativi. E' sempre ammesso il controllo "c.d. a tappeto" di una particolare tipologia di atto ed i controlli su singoli atti dietro specifica segnalazione.

e) Standardizzazione degli strumenti di controllo: gli standards predefiniti di riferimento, rispetto ai quali si verifica la rispondenza di un atto o di un procedimento (che possono risultare più o meno corretti), nel caso nella pubblica amministrazione sono costituiti dalle leggi, regolamenti, direttive interne e indirizzi di governo. Si tratta in pratica di costruire delle "griglie di riferimento" dove per le varie tipologie degli atti da sottoporre a controllo siano riportati gli elementi indispensabili costitutivi del provvedimento nonché gli adempimenti procedurali. Sostanzialmente la verifica della regolarità dei procedimenti amministrativi, da intendersi come rispetto dei tempi, completezza dell'istruttoria, adeguatezza e correttezza del provvedimento conclusivo.

f) Trasparenza e coinvolgimento dei responsabili nell'organizzazione: l'adozione del programma annuale del controllo successivo di regolarità amministrativa è reso noto ai dirigenti, i cui atti saranno potenzialmente oggetto dei controlli; questo evita che la funzione di controllo in oggetto venga confusa con i tradizionali controlli preventivi o controlli di carattere ispettivo; tale coinvolgimento inoltre è l'occasione per evidenziare la funzione di assistenza ai membri dell'organizzazione, (propria della funzione di internal auditing-controllo successivo) e promuovere la crescita della cultura della legalità.

4. Descrizione dettagliata della metodologia di controllo.

a) La prima fase consiste nella scelta del servizio o area da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa: anche per l'anno 2023 si stabilisce di procedere trimestralmente al sorteggio e alla successiva verifica degli atti; saranno oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa le seguenti tipologie di atti:

- determinazioni: **7%** degli atti adottati per servizio; verrà assicurata l'estrazione a campione, fino ad un massimo di cinque provvedimenti per ciascun servizio;
- liquidazioni: **5%** degli atti adottati per servizio; verrà assicurata l'estrazione a campione, fino ad un massimo di tre provvedimenti per ciascun servizio;
- affidamenti diretti: 100% massimo 2 atti per servizio;
- proroghe: 100% massimo 2 atti per servizio;
- scritture private/convenzioni: 100% massimo di 1 atto per servizio;
- affidamento incarichi: 100% massimo 1 atto per servizio;
- ordinanze: almeno 5 al mese di cui (il 5% delle ordinanze dirigenziali adottate) e almeno 2 ordinanze sindacali; si rimarkano le difficoltà operative riscontrate in sede di campionamento delle ordinanze sindacali dato dal fatto che le stesse sono adottate con gestione esterna alla procedura j-iride. Si chiede pertanto di valutare la possibilità di adottare i suddetti atti sindacali attraverso i programmi e software in dotazione;

b) caratteristica di questa metodologia, oltre all'estrazione casuale mediante tecniche di campionamento è la costituzione di un sistema modulare che può espandersi o restringersi per tipologia di atti o per numerosità degli atti adottati.

c) dopo aver effettuato l'estrazione casuale degli atti, eventualmente corretta con tecniche che garantiscano comunque l'imparzialità nella scelta degli atti da sottoporre a controllo, il campione viene costituito per

ciascuna tipologia e si procede alla valutazione degli atti tramite compilazione di una scheda per ciascun atto sottoposto a controllo, il cui *format* è allegato alla presente; la scheda consente di identificare immediatamente e in maniera "visiva" la rispondenza dell'atto sottoposto a controllo ai criteri di legittimità e di qualità richiesti;

d) le risultanze del controllo sono validate dal responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa e le irregolarità riscontrate vengono registrate in un quadro di sintesi che costituisce, insieme a tutte le osservazioni e gli eventuali chiarimenti acquisiti nel corso della verifica, la base della reportistica. Di tali esiti viene data pronta notizia ai diretti interessati.

e) Se nel corso del controllo vengono individuati atti che presentano vizi di legittimità, questi vengono isolati immediatamente come "casi di attenzione" e segnalati al diretto interessato: ciò consente la contestazione al Dirigente interessato che può annullare o rettificare l'atto viziato riconducendolo alla legittimità. Tale attività, da un lato, ha un effetto deterrente in quanto tutti i responsabili sono consapevoli che nessuno è escluso dalla attività in quanto il campione viene estratto in maniera automatica, dall'altro, consente una correzione in itinere alla gestione che viene ricondotta nei margini della legalità. In questa fase, se emergono irregolarità ricorrenti che si possono imputare ad interpretazioni differenziate delle disposizioni, si interviene con circolari esplicative destinate ai dirigenti lasciando spazio anche ad ulteriori analisi, rilievi, raccomandazioni e proposte ai dirigenti interessati.

f) Di tutta l'attività sopra descritta viene fatta specifica analisi delle risultanze in cui si evidenziano problemi eventualmente emersi, si verifica l'affidabilità delle procedure informative e di controllo e si effettuano eventuali proposte di modifiche procedurali e regolamentari. I risultati confluiscono in una relazione per ciascun trimestre (gennaio/marzo, aprile/giugno, luglio/settembre e ottobre/dicembre) contenente il numero degli atti e dei procedimenti esaminati, i rilievi sollevati ed il loro esito. La relazione si conclude con un giudizio sugli atti amministrativi prodotti da ciascun servizio organizzativo dell'Ente. La relazione è trasmessa al termine del trimestre di riferimento al sindaco, al consiglio comunale, all'organo di revisione, all'organismo indipendente di valutazione della performance ed ai dirigenti di servizio. Qualora si rilevino gravi irregolarità, tali da perfezionare fattispecie penalmente sanzionate, trasmette apposita relazione all'unità competente per i procedimenti disciplinari, alla Procura presso la Sezione Regionale della Corte dei Conti ed alla Procura presso il Tribunale.

g) Conclusioni:

- la metodologia adottata consente all'Amministrazione di attuare un sistema di controllo a garanzia della legalità;
- il sistema può essere usato come complementare alla valutazione dei dirigenti in un "sistema premiante";
- il sistema attiva un circuito virtuoso per cui i responsabili dell'adozione degli atti tendono alla redazione degli atti e l'attivazione dei procedimenti nel rispetto del quadro normativo vigente.

5. Tipologia degli atti da sottoporre a controllo e modalità di controllo.

Gli atti che si ha intenzione di sottoporre a controllo successivo per l'anno 2023 sono i seguenti:

- 1) Le determinazioni comprese quelle che comportano impegno di spesa e/o accertamento di entrata; il controllo si estende alle cd. determinazioni organizzative;
- 2) le determinazioni di liquidazione di spesa;
- 3) le ordinanze del Sindaco e dei dirigenti;
- 4) gli affidamenti diretti di forniture, servizi e lavori di importo superiore a € 5.000;
- 5) le proroghe di contratti di importo superiore a € 5.000;
- 6) gli atti di affidamento di incarichi ai sensi dell'art. 7, comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001;
- 7) le convenzioni e scritture private;
- 8) le determinazioni attinenti il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza);

- altri eventuali, anche in relazione ad aspetti particolarmente complessi o controversi dell'azione amministrativa dell'ente L'estrazione avviene con cadenza mensile, di norma entro i primi dieci giorni del mese successivo a quello di riferimento. Il campione viene formato mediante l'utilizzo di tecniche di estrazione casuale, eventualmente corrette con tecniche che garantiscano comunque l'imparzialità nella scelta. **Si chiede ai Servizi di esplicitare bene nell'OGGETTO delle relative determinazioni, la parola PNRR, onde consentire la ricerca immediata ai fini della estrazione degli atti attinenti.**

6. La metodologia di valutazione e contenuto del controllo.

Ai fini dello svolgimento del controllo di regolarità amministrativa in fase successiva, la verifica circa la legittimità, la regolarità e la correttezza degli atti e dell'attività, nonché riguardo alla loro qualità è svolta facendo riferimento a:

- normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali in materia di procedimento amministrativo;
- normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali in materia di pubblicità e accesso agli atti;
- normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali di settore;
- normativa in materia di trattamento dei dati personali;
- normativa e disposizioni interne dell'ente (Statuto, regolamenti, delibere, direttive, ecc.);
- motivazione dell'atto;
- correttezza e regolarità, anche con riferimento al rispetto dei tempi e dei termini, del procedimento;
- osservanza delle regole di corretta redazione degli atti amministrativi.
- coerenza in relazione agli scopi da raggiungere e alle finalità da perseguire;
- comprensibilità del testo;
- accessibilità del testo anche in riferimento a particolari categorie di utenti (es. Ipovedenti) per cui si raccomanda di evitare l'utilizzo di caratteri non lineari, grassetto, sottolineature etc;

Nello specifico, il controllo viene effettuato in conformità all'art. 7 del regolamento, secondo gli indicatori ivi indicati e di seguito riportati:

a) rispetto delle disposizioni di legge, dello statuto e dei regolamenti dell'Ente: il rispetto della normativa vigente è verificato in relazione agli elementi essenziali dell'atto, il rilascio dei pareri previsti per legge, il rispetto sostanziale delle norme con particolare riferimento al ricorso a deroghe o eccezioni;

b) rispetto degli atti programmatici dell'Ente:

viene verificata la coerenza e la congruità degli atti adottati con le linee programmatiche di mandato amministrativo, il documento unico di programmazione (DUP), il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), con gli atti di pianificazione o di programmazione specificamente riconducibili all'area di intervento dell'atto oggetto di controllo, nel rispetto del riparto di competenze tra organi di gestione e organi politici;

c) correttezza delle procedure e correttezza formale e sostanziale nella redazione dell'atto:

verifica della completezza, correttezza, pertinenza, affidabilità dei dati e congruità dell'istruttoria e della soluzione proposta. In conformità all'art. 3 della Legge n° 241/1990 ogni atto deve essere motivato: la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato l'adozione dell'atto, in relazione all'istruttoria. Il controllo ha la finalità di evidenziare eventuali carenze di motivazione tali da rendere l'atto non sufficientemente comprensibile rispetto alle finalità enunciate con riferimento ad eventuali profili di illegalità, incoerenza e contraddittorietà. L'atto amministrativo deve risultare leggibile, comprensibile: le informazioni in esso contenute devono essere inserite nel testo in modo logico e completo e devono essere indicati i contenuti giuridici e gli elementi essenziali della fattispecie di atto adottato.

d) Rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti:

gli atti amministrativi rappresentano la risultanza finale di un procedimento amministrativo. In fase di controllo successivo di regolarità amministrativa si verifica la correttezza e la regolarità della procedura attraverso i criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Il rispetto dei tempi viene svolto con riferimento al piano esecutivo di gestione e/o altri indirizzi emanati dalla Giunta Comunale, nonché con riferimento ai termini previsti per i singoli procedimenti, in conformità ai dettami della L. 241/90.

7. Risultanze del controllo

Per ogni atto oggetto di controllo viene compilata una scheda contenente gli indicatori di legittimità di cui al precedente punto 4, integrati degli indicatori di qualità, secondo l'allegato a) alla presente. Eventuali irregolarità vengono sinteticamente indicate nella suddetta scheda. Le schede relative a ciascun atto controllato sono trasmesse trimestralmente ai dirigenti, individualmente, unitamente alle direttive a cui uniformarsi. Ove ritenuto opportuno, la segnalazione di singole irregolarità viene fatta subito al dirigente competente, al momento dell'individuazione, per consentire eventuali azioni correttive.

Le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa vengono trasmesse con referto trimestrale al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Collegio dei revisori dei conti e al Nucleo di valutazione, evidenziando:

- a) numero di atti e/o provvedimenti esaminati;
- b) numero degli atti irregolari;
- c) criticità rilevate;
- d) suggerimenti e proposte per migliorare l'attività di controllo.

Ufficio di supporto

Il Segretario Generale si avvale per lo svolgimento delle attività di controllo dei dipendenti di seguito indicati, incardinati nella Segreteria Generale:

- dott.ssa Zedda Monica - istruttore direttivo amministrativo;
- dott.ssa Maria Teresa Zedda - istruttore amministrativo.

Il Segretario/Direttore Generale
dott. Gianantonio Sau
(firmato digitalmente)