Città di Giugliano in Campania
Smistamento: SETTORE AFFARI ISTITUZIONALI
Prt.G. 0055577/2024 - U - 24/04/2024 13:03:33
PDF conforme al D.P.C.M. del 22 febbraio 2013

Città di Giugliano in Campania
Città Metropolitana di Napoli
Il Segretario Generale

IL SEGRETARIO GENERALE

OGGETTO: RELAZIONE ANNUALE ATTIVITA' DI CONTROLLO INTERNO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA DEGLI ATTI ANNO 2023 (COMMA 3 ART. 8 DEL VIGENTE REGOLAMENTO COMUNALE SUI CONTROLLI INTERNI).

ANNO 2023

IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA ALL'INTERNO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Il sistema dei controlli interni degli Enti locali è stato ridisegnato dall'art. 3, comma 1, del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, che ha sostituito l'art. 147 del D.Lgs. n. 267/2000 ed ha introdotto una serie di nuove disposizioni, tra cui in particolare l'art. 147-bis, che ai commi 2 e 3 disciplina il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Con Delibera del Commissario Straordinario n. 06 del 07.01.2013, è stato approvato il Regolamento dei controlli interni dell'Ente, volto a definire gli strumenti e le modalità di svolgimento delle varie tipologie di controllo interno.

Sulla base di quanto disposto dal nuovo articolo 147-bis del D. Lgs. 267/2000, il predetto Regolamento definisce gli ambiti e le modalità di svolgimento del controllo successivo di regolarità amministrativa che si svolge secondo principi generali di revisione aziendale e con motivate tecniche di campionamento, sotto la direzione del Segretario dell'Ente.

Detto Regolamento prevede all'art. 7 comma 1 la costituzione di un gruppo di lavoro a supporto del Segretario Generale, soggetto a cui compete la metodologia del controllo.

Il sistema di controllo amministrativo successivo all'approvazione degli atti è uno strumento di prevenzione di fenomeni corruttivi; in tal senso risulta contemplato, quale misura generale a carattere trasversale, dalla sezione I – paragrafo 6.1. del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (P.T.P.C.T.), approvato con delibera di Giunta comunale n. 104 del 28/07/2023 ed integrato nel Piano integrato di attività ed organizzazione (P.I.A.O.) approvato con delibera di Giunta comunale n. 118 del 04/08/2023, che stabilisce che il controllo riguarda in prevalenza gli atti relativi alle aree a maggior rischio corruttivo.

La selezione dei documenti da sottoporre a controllo successivo viene effettuata, pertanto, tenuto conto anche della necessità di dare attuazione al sopraccitato piano "anticorruzione" dell'Ente (pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito): ciò premesso, dal controllo successivo può scaturire l'invio di apposite direttive e/o schemi tipo, redatti a cura del Segretario Generale, ai Dirigenti interessati, ed eventualmente, per conoscenza, all'Organo di revisione ed all'Organo di valutazione dei risultati dei dirigenti.

Nel caso in cui l'attività di controllo in esame permetta di rilevare irregolarità, il Segretario propone al soggetto competente l'adozione di provvedimenti tesi a rimuovere, ove possibile, gli effetti del vizio riscontrato, a ripristinare le condizioni di legittimità e correttezza dell'azione amministrativa oltre che a prevenire la reiterazione di tali irregolarità.

In attuazione degli obiettivi ed in una logica di collaborazione con gli altri Dirigenti dell'Ente, viene confermato l'obiettivo di rendere più incisivo e tempestivo il controllo sugli atti in itinere sia supportando direttamente i dirigenti già in fase istruttoria, che controllando taluni atti, anche in fase di redazione, in quanto attinenti ad aree a maggior rischio di corruzione.

Conformemente a quanto prescritto dalla normativa vigente in materia, la Scrivente ha espletato, relativamente all'anno 2023, l'attività di controllo di legittimità e regolarità amministrativa successiva, ai sensi dell'art. 147 bis del T.U.E.L., in ordine ai contenuti, sostanziali e formali, dei provvedimenti dirigenziali adottati dal Comune di Giugliano in Campania, delle cui risultanze a seguire si dà conto.

I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento della Pubblica amministrazione, in quanto funzionali a consentire ai vertici dell'ente di disporre di informazioni necessarie per valutare l'andamento delle gestioni e di apportare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni riscontrate.

In attuazione della normativa sopra citata, l'Ente locale disciplina in maniera organica e sistemica il proprio sistema dei controlli interni individuando strumenti e metodologie atte a garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Ciò detto, si consideri che, come disciplinato dall'art. 7 del Regolamento Comunale sui controlli interni, approvato con Delibera del Commissario Straordinario n. 06 del 07.01.2013 e s.m.i., il controllo successivo di regolarità amministrativa, di competenza del Segretario Generale che lo esegue con l'ausilio del gruppo di lavoro individuato con provvedimento del Segretario Generale prot. n. 2992 del 09/01/2023, non ha la forza di incidere sulla esecutività dell'atto, esso intervenendo, il più delle volte, in un momento in cui l'atto ha già dispiegato i suoi effetti, rendendo impossibile o comunque inutile e controproducente la sua rimozione.
Questo vuol dire che le osservazioni derivanti da questa attività di controllo fungono essenzialmente da monito per il futuro, in ciò rappresentandosi la valenza collaborativa di questo strumento a cui seguono raccomandazioni e direttive utili ad evitare il ripetersi di analoghi "errori".
Resta comunque d'imperio dei destinatari, cui appartiene la paternità dei provvedimenti, recepire o meno le indicazioni formulate, adottando misure correttive ritenute necessarie. L'attività di controllo è stata svolta analizzando sia la correttezza redazionale dell'atto, sia la regolarità procedurale dello stesso, nonché il rispetto dei tempi procedimentali e della normativa in tema di trasparenza e tutela della privacy.

ATTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO

Analisi statistica

Ai sensi del comma 2 dell'art. 7 del Regolamento sui controlli interni, sono soggetti al controllo successivo di regolarità:

a. le determinazioni dirigenziali che comportano l'impegno di risorse finanziarie;
b. le liquidazioni di spesa e gli accertamenti di entrata;
c. i contratti stipulati senza l'intervento, quale ufficiale rogante, del Segretario che effettua

controllo o stipulati mediante scrittura privata;
d. le ordinanze dirigenziali;
e. gli atti di natura provvedimentale concernenti il personale non dirigenziale;
f .altri atti che il Sindaco, con specifica richiesta scritta, ritiene opportuno sottoporre a verifica.
Gli atti di cui alle lettere a) e b) del comma 2 vengono sottoposti al controllo per materia e per ciascun Settore di ogni Area, con particolare riferimento a quelli inerenti alla procedure di aggiudicazione di lavori e forniture di beni e servizi mediante evidenza pubblica o procedure negoziate, cottimo fiduciario, in economia. Il numero delle determinazioni da sottoporre al controllo non deve essere inferiore al 10% di quelle pubblicate nell'anno precedente, di cui non meno del 50% deve riguardare gli affidamenti di lavori e forniture, nel qual caso il controllo deve essere effettuato prima della stipula del contratto. Per identica percentuale sono sottoposti al controllo gli atti di cui alle lettere c), d) ed e) del comma 2. Il controllo, se del caso, può estendersi ad atti precedenti connessi al procedimento.

Nel corso dell'anno 2023 sono state prodotte in totale da tutti i Settori 2.698 determine.
Il sorteggio ha interessato n. 228 determine, corrispondente al 10,16% del numero di quelle prodotte nel 2022 (n. 2243), giusto art. 2 del Regolamento sui controlli interni.

SETTORI (Dal 01/01/2023 al 31/12/2023)	**N. DETERMINE ANNUE SORTEGGIATE**	**N. DETERMINE CON RILIEVI**	**N. DETERMINE ANNUE ADOTTATE DAI SETTORI**
Servizi Finanziari	15	5	131
Servizi Demoanagrafici	12	1	69
Manutentivo – Idrico – Patrimoniale	22	7	335
Attività Produttive e Sviluppo Economico	8	2	28
Servizi Sociali Istruzione Cultura – Sport – Ced	48	15	643
Unità di Progetto Rigenerazione Urbana e PNRR – OO.PP.	28	6	391
Pianificazione Territoriale - Edilizia	11	2	43
Transizione Ecologica – Terra dei Fuochi Tutela del Territorio Cimitero	16	5	201
Affari Istituzionali	53	9	644
Polizia Municipale	15	7	213
TOTALE	**228**	**59**	**2698**

Il campione copre in maniera proporzionalmente coerente l'attività provvedimentale dell'Ente.

In seguito all'analisi del campione sono state riscontrate criticità per n. 59 determinazioni (pari al 4,573% di quelle controllate) che hanno portato all'inoltro di altrettante note istruttorie ai dirigenti di

settore competenti e diramate, nel corso di tutto l'anno di riferimento, n. 26 direttive del Segretario Generale.

Dai dati raccolti si evince una complessiva sufficiente regolarità e conformità dei provvedimenti dirigenziali alla normativa vigente.

In linea generale, gli atti risultano, per la maggior parte, curati e corredati dei necessari allegati, corretti quanto ad individuazione della procedura applicabile e completi in ordine alle dichiarazioni sull'insussistenza di conflitto di interessi e all'adempimento degli obblighi di trasparenza.

RILIEVI RELATIVI ALLE IRREGOLARITA' EMERSE

Profilo di legittimità formale e tecnico-normativa

Sotto il profilo di legittimità formale e tecnico-normativa le criticità che sono emerse riguardano essenzialmente i seguenti punti:

- *Riferimenti normativi* – si è eccepita l'erronea e/o assente citazione di riferimenti normativi. Tale circostanza incide sulla coerenza del provvedimento, non consentendo l'individuazione dell'esatta disciplina da applicarsi al caso concreto.
- *Motivazione* – particolarmente ricorrente nei rilievi mossi è la "insufficienza" e/o "incoerenza" della motivazione, ciò verificandosi quando non sussistono i presupposti di fatto e di diritto o non è intellegibile il percorso logico-giuridico a fondamento della scelta discrezionale dell'Ente. Tale rilievo è di fondamentale importanza, determinando l'assenza di motivazione l'illegittimità del provvedimento.
- *Istruttoria* –spesso il provvedimento viene concluso senza che si sia condotta una salda istruttoria, bensì la stessa risulta scarna e lacunosa, talvolta anche incompleta, rendendo incomprensibile il percorso prodromico seguito per giungere alla conclusione.
- *Rispetto dei tempi procedimentali* – con particolare riferimento alle proroghe, si è rilevata talvolta, un'incongruenza dei tempi procedimentali stabiliti dalla legge, come ad esempio la proroga di un servizio, risultata successiva alla scadenza del contratto originario.
- *Obblighi di pubblicità e trasparenza* – è ricorrente la pubblicazione in chiaro delle coordinate IBAN di società o professionisti incaricati e/o delle generalità di alcuni soggetti e/o altri dati sensibili.
- *Errori di trascrizione* e incongruenze spesso addebitate alla funzione copia-incolla.

Profilo di regolarità sostanziale del procedimento

- *Carenza nell'indicazione da provvedimento di nomina* che acclara la competenza del soggetto che sottoscrive l'atto.

- *Conformità alla normativa sull'assenza di conflitto di interessi* - frequente è l'assenza della dichiarazione di regolarità e correttezza dell'atto ai sensi dell'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000 e la dichiarazione circa l'assenza di conflitto d'interessi sia relativamente al dirigente che al RUP.
- Inadempimento a prescrizioni contenute nel codice dei contratti pubblici –molto frequente è l'assenza di riferimento alle verifiche prescritte ex art. 80 del D.Lgs. 50/2016; in alcuni casi non sono richiamati gli obblighi di pubblicazione prescritti dal D. Lgs. 50/2016; inoltre, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 106 del D. Lgs. 50/2016, si è spesso proceduto alla determinazione della proroga di contratti quando la scadenza del contratto *ab origine* era ormai maturata.

Le direttive emanate dal Segretario Generale, prendendo spunto dalle problematiche emerse nell'ambito dei controlli interni, costituiscono un importante guida per l'attività provvedimentale, si tratta di una vera e propria azione correttiva per Dirigenti e Responsabili E.Q.

Si offre di seguito l'elenco delle direttive emanate nel corso dell'anno 2023, seguendo l'ordine della loro pubblicazione:

DIRETTIVA N. 1: Il conflitto d'interessi negli atti amministrativi. Indicazioni e misure organizzative per la gestione dei conflitti.

DIRETTIVA N. 2: Trasparenza in materia di contratti pubblici. Obblighi di pubblicazione ai sensi del combinato disposto della L. n. 190/2012, del D.Lgs. n. 33/2013 e del D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. - Allegato n. 9 del Piano nazionale Anticorruzione 2022. Pubblicazione atti relativi alla fase esecutiva dei contratti.

DIRETTIVA N. 3: Applicazione della c.d. "proroga tecnica" in materia di contratti pubblici.

DIRETTIVA N. 4: Provvedimenti di competenza degli organi di indirizzo politico e dirigenziali: formulazione e inserimento dei pareri ex artt. 49 e 147 bis D.lgs. 267/2000 e s.m.i. ed indicazione del responsabile del procedimento ex art. 4, 5 e 6 legge 241/1990 e s.m.i.

DIRETTIVA N. 5: Nozioni di parentela e affinità ai fini del conflitto di interessi.

DIRETTIVA N. 6: Protezione dati personali – Indicazioni normative.

DIRETTIVA N. 7: Immediata eseguibilità. Deliberazioni del Consiglio o della Giunta.

DIRETTIVA N. 8: Divieto di rinnovo tacito dei contratti - Portata applicativa.

DIRETTIVA N. 9: Nuovo Codice degli Appalti - D. Lgs. n. 36/2023.

DIRETTIVA N. 10: Procedure contabili e amministrative.

DIRETTIVA N. 11: Osservanza dell'orario di lavoro da parte dei dipendenti dell'ente.

DIRETTIVA N. 12: Lavoro agile.

DIRETTIVA N. 13: I livelli di progettazione secondo il nuovo codice appalti.

DIRETTIVA N.14: Patrimonio comunale. Gestione procedure di gestione.

DIRETTIVA N.15: Notifica atti enti locali.

DIRETTIVA N.16: Imposta di bollo e nuovo codice dei contratti.

DIRETTIVA N.17: Procedure concorsuali – Trasparenza. Comunicato ANAC 20.06.2023.

DIRETTIVA N.18: Fascicolo virtuale dell'operatore economico – Intervento Anac a seguito del d.lgs. 36/2023.

DIRETTIVA N.19: PNRR- correttezza procedurale.

DIRETTIVA N.20: Nuovo Codice dei Contratti: efficacia aggiudicazione, forma del contratto e imposte.

DIRETTIVA N.21: Il processo di predisposizione ed approvazione del bilancio di previsione.

DIRETTIVA N. 22: Progressioni economiche orizzontali e permanenza minima: chiarimenti ARAN.

DIRETTIVA N. 23: Le stazioni appaltanti nel nuovo Codice: profili definitori e considerazioni preliminari.

DIRETTIVA N. 24: La funzione del RUP nel nuovo Codice degli Appalti.

DIRETTIVA N. 25: Lavori pubblici e varianti in corso d'opera. Competenze.

DIRETTIVA N. 26: Transazioni, Convenzioni e Protocolli di Intesa. Competenza in ordine all'adozione degli atti

L'emanazione delle direttive costituisce un'attività di completamento al sistema dei controlli interni di regolarità amministrativa. Gli indirizzi e le raccomandazioni fornite per mezzo di esse mirano a migliorare e ottimizzare l'attività dell'Ente, pertanto, Dirigenti e Responsabili E.Q. devono averne conto e conformarsi a quanto dalle stesse prescritto.

TECNICA DI CAMPIONAMENTO

Dall'anno 2015, per migliorare l'efficienza dell'attività di controllo, è stato modificato il metodo di estrazione degli atti, passando da quello "casuale" sinora usato a quello "stratificato", elaborato secondo i principi statistici di revisione fissati a livello internazionale (ISA 530) di cui la Corte dei Conti ha auspicato l'utilizzo (cfr. Linee guida per la redazione del referto annuale sui controlli interni anno 2014).

Tale metodo ha consentito di indirizzare il controllo sugli elementi di maggior valore ed impatto sulla complessiva attività dell'ente, concentrando le più alte percentuali di controllo sulle tipologie di atti che, come gli appalti ed i contributi, necessitano di costante monitoraggio.

Il campione così ottenuto è pertanto significativo, statistico e casuale. Tutte le unità di campionamento (cioè tutti gli atti esecutivi nel bimestre di riferimento) infatti hanno la possibilità di essere selezionati casualmente per il controllo, fornendo così all'attività di controllo elementi

ragionevoli in base ai quali trarre le proprie conclusioni sul complesso delle determinazioni/atti e contratti d'ente.

Per l'anno 2023, così come già avvenuto per gli anni precedenti, a decorrere dal 2021 il sistema di estrazione stratificato è stato automatizzato con apposita procedura informatica che non richiede intervento umano (a differenza del precedente sistema) e quindi non risulta passibile di errori e/o interventi modificativi come indicato all'art.7 comma 3 del Regolamento Comunale sui controlli interni.

STRUTTURA ADDETTA AL CONTROLLO

Le attività afferenti il controllo di regolarità amministrativa, ivi compreso il campionamento, sono curate dal Segretario Generale, utilizzando il personale assegnato giusto provvedimento prot. n. 2992 del 09/01/2023.

REPORTISTICA DELL'ATTIVITA'

Per tutti gli atti esaminati è stata redatta un scheda di valutazione, sui cui sono state annotate le caratteristiche dell'atto (indicatori di legittimità normativa e regolamentare/indicatori di qualità).
Il Segretario Generale elabora altresì la presente relazione annuale, per quanto previsto dall'art. 147-bis comma 3 del TUEL, contenente le risultanze dei controlli effettuati nonché le direttive per il superamento delle criticità ove rilevate. Essa viene inviata:
- al Consiglio comunale
- ai Dirigenti.
- al Collegio dei Revisori
-all'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.)
nonché pubblicata sul sito dell'ente, "S*ezione Amministrazione Trasparente, Controlli e rilievi sull'amministrazione"*, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del D. Lgs. 33/2013.
Le risultanze del controllo confluiscono altresì nel Referto del Sindaco sui Controlli Interni da inviare annualmente alla Corte dei Conti (v. art. 148 co.1 D. Lgs. 267/2000 come sostituito dall'art. 33, co. 1, D.L. 24 giugno 2014,n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n.116).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE
L'attività di controllo svolta presenta una considerevole complessità dovuta alla mole di atti sottoposta a controllo.
Come già fatto anche negli scorsi anni gli aspetti sottoposti ad attenzione sono:

- verifica della correttezza formale nella redazione dell'atto;
- verifica della correttezza formale delle procedure espletate;
- correttezza del procedimento amministrativo;
- coerenza con le disposizioni di legge e dei regolamenti dell'ente;
- rispetto degli obblighi in materia di pubblicità trasparenza e diffusione delle informazioni di cui al D. Lgs. n. 33/2013;
- rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione;
- competenza del soggetto che adotta l'atto;

Dal prospetto sopra indicato, considerate le determine prodotte in totale dai vari settori (n. 2.698), quelle sorteggiate dal sistema apposito (n. 228) e quelle i cui rilievi sono stati sollevati mediante l'inoltro di apposite note (circa n. 59 pari al 25,88% delle sorteggiate e al 2,19% di quelle prodotte in totale) si evince:

- In linea generale si può affermare una sufficiente correttezza dell'attività amministrativa dell'Ente, in quanto dai controlli effettuati, esclusi i rilievi mossi e di cui si è già dato conto, è emerso:
  1. il rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell'Ente;
  2. la correttezza formale nella redazione dell'atto;
  3. il rispetto dei provvedimenti in materia di pubblicazione all'albo pretorio on-line;
  4. i provvedimenti risultano quasi sempre sufficientemente motivati e indicano i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria;
  5. lo stile e il linguaggio è spesso semplice e diretto al fine di consentire a tutti di comprendere la portata dei provvedimenti.

- Rimane, comunque, opportuno fornire ulteriori suggerimenti a cui i Dirigenti vorranno attenersi:
  1. in merito al contenuto dell'oggetto, è necessario che lo stesso sia chiaro, sintetico e conforme al contenuto dell'atto;
  2. la motivazione, oltre che essere sufficiente, dovrà contraddistinguersi per completezza e logicità;
  3. chiare dovranno essere le ragioni giuridiche e le circostanze di fatto che determinano l'adozione dell'atto;
  4. nel preambolo dovranno essere indicate esclusivamente le disposizioni normative che stanno alla base del provvedimento adottato;
  5. il dispositivo dovrà contenere in maniera chiara l'effettiva volontà dell'atto;
  6. le determinazioni adottate, unitamente agli allegati in esse richiamati, per costituirne parte integrante e sostanziale, dovranno essere regolarmente e puntualmente pubblicate all'albo pretorio.

Il Segretario Generale
Dott. Teresa Di Palma

TERESA DI PALMA
COMUNE DI GIUGLIANO IN CAMPANIA
SEGRETARIO GENERALE
24.04.2024 10:48:24
GMT+00:00