

COMUNE DI MARTIRANO

PROVINCIA DI CATANZARO

IL SEGRETARIO GENERALE

Prot. n. 399 del 31/01/2023

Al Sig. Sindaco

Al Presidente del consiglio

(per la comunicazione al Consiglio comunale ai sensi art. 147 bis Tuel)

Ai dirigenti /Responsabili dei settori interessati

Sede

Al Revisore dei Conti

Pec: saveriodemarco@pec.it

Organismo OIV - Nucleo di Valutazione (da nominare)

Relazione – Direttive sull’attività di controllo di regolarità amministrativa – Art. 147 bis del TUOEL.

Visto l’art. 147-bis del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lett. d), del DL n.174/2012, convertito con modificazioni, dalla L. n. 213/2012, ad oggetto: “Controllo di regolarità amministrativa e contabile” ed in particolare, il secondo e terzo comma inerenti, rispettivamente il controllo di regolarità amministrativa, assicurato in fase successiva, precisato che la norma espressamente rimette il controllo di regolarità amministrativa all’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente, quindi alla regolamentazione interna, “secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente”;

Visto il Regolamento comunale sui controlli interni approvato con delibera di consiglio comunale n. 3 del 08/01/2013 secondo cui lo svolgimento del controllo resta subordinato alla preventiva adozione di un apposito Piano annuale di controllo, sentiti i responsabili di settore, da adottare entro il mese di gennaio.

Ritenuto - nell’ambito della normata autonomia organizzativa, in assenza di piano per l’anno 2022, nei citati principi dell’art. 147 bis – con il presente provvedimento, in ogni caso, di fornire una relazione di direttive per il periodo interessato al servizio del Segretario, per l’anno 2022, preliminarmente precisato quanto segue:

1. per l’anno 2022 non risulta adottato un preventivo piano di controllo entro i termini sopra indicati ed essendo il Segretario attuale stato incaricato della reggenza provvisoria dal luglio 2022;
2. In particolare, il Segretario attuale non è titolare ed è stato incaricato della reggenza provvisoria con decreto prefettizio dal 01/07/2022 con accessi saltuari e limitati ed ulteriormente ridotti ad un solo accesso la settimana, nonché incaricato in più enti;
3. Che per quanto ai punti sopra, in assenza di piano di controllo (p.1) e nella precarietà dell’incarico (p.2), non si è rilevato oggettivamente possibile un controllo nei termini stringenti del regolamento, vuoi anche - *per come analogamente considerato nella relazione RPC 2022 riferita all’attività generale, quindi anche dei controlli* - in presenza delle oggettive circostanze di difficoltà e criticità in un “ ente di ridottissime dimensioni con grosse carenze organiche e finanziarie, con scarsa differenziazione funzionale e strutture poco consistenti, con le responsabilità di servizi attribuite anche al Sindaco/assessore, in carenza, peraltro, di supporto idoneo alla struttura dei controlli; in un ente, ancora, in cui le rilevanti criticità e la mole dei quotidiani ed incalzanti adempimenti, rendono problematico un costante monitoraggio”;

per cui il ruolo del segretario, non titolare con reggenza saltuaria, ut supra, nell'ambito delle suddette carenze e criticità e nonostante le stesse, si è, in sostanza, potuto e saputo espletare in un controllo generale, rientrando anche nell'orbita di controlli generali successivi, attraverso un costante quotidiano impulso ed interlocuzione con i responsabili, trasmettendo cognizioni, conoscenze e direttive con un pressoché quotidiano richiamo alle normative, in una azione di massima, efficace, mediante incisive interlocuzioni e direttive ai Responsabili di settore, per come di seguito esplicitate al p. A).

Necessario premettere che il controllo successivo di regolarità amministrativa, in quanto controllo interno, non ha natura ispettiva ma è finalizzato all'acquisizione di informazioni sulla gestione ai fini del suo miglioramento, attraverso la definizione di modelli "virtuosi" che incoraggino all'utilizzo di "prassi corrette"; l'efficacia di tale controllo viene incentrata sulla verifica del rispetto delle normative e della correttezza delle prassi amministrative ed è strettamente connessa alla definizione di modelli corretti di atti e azioni amministrative, cui conformare l'attività gestionale e alla cui verifica orientare appunto il controllo; tale tipologia di controllo, lungi dal caratterizzarsi meramente da finalità punitive, è da intendersi quale parte integrante e sostanziale dell'amministrazione attiva, tesa al costante e progressivo miglioramento della qualità degli atti amministrativi posti in essere dai soggetti responsabili. Il legislatore, proprio nell'ottica della sana e corretta gestione, ha rafforzato l'ambito del controllo di regolarità dell'azione amministrativa, assegnando ai responsabili di servizio l'esercizio del controllo preventivo di regolarità amministrativa, che si esercita attraverso il rilascio di una "attestazione" da parte di ciascun responsabile di servizio su ciascun atto di propria competenza, che ha ad oggetto la verifica puntuale degli ambiti di regolarità dell'azione amministrativa".

A. DIRETTIVE AI RESPONSABILI DI SETTORE E SERVIZI

Raccomandazioni e prescrizioni.

Si ribadiscono di seguito le direttive per come già illustrato ai Responsabili di settore - nell'ambito di un controllo generale, rientrate anche nell'orbita di un controllo successivo generale e sovrintendenza generale - mediante costanti e quotidiani impulsi, interlocuzioni e direttive stesse (di seguito) in ordine agli atti dagli stessi adottati.

Il Responsabile del Settore con l'adozione dell'atto di gestione, completo nella sua istruttoria - motivazione e sottoscrizione deve attestare direttamente la regolarità tecnica.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Poiché, di fatto, negli atti dirigenziali non vi è alterità tra il soggetto che adotta l'atto amministrativo (il Dirigente) ed il responsabile del Servizio, piuttosto che rendere il parere in un atto separato, tale parere va indicato nel testo dell'atto (nella premessa e nel dispositivo).

Pertanto si suggeriscono le seguenti formule utilizzabili per dare rispetto al parere richiesto all'art. 147 bis primo comma del TUEL:

a) Inserire in narrativa alla conclusione del testo: "Ritenuto che l'istruttoria preordinata alla emanazione del presente atto consenta di attestare la regolarità e la correttezza di quest'ultimo ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000";

b) In alternativa al punto a) inserire nel dispositivo: "Di attestare la regolarità e la correttezza del presente atto ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000".

Quanto al parere di regolarità contabile, necessità di coordinamento tra l'art. 147 bis D.Lgs. 267/2000 e i principi dell'art. 151, art. 153, nonché con l'art. 183, co. 7, D. Lgs. 267/2000 secondo il quale i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

Il controllo di regolarità contabile, ai sensi del 1 comma dell'art. 147 bis, è previsto solo nella fase preventiva.

Possibili letture:

- 1) è necessario acquisire, anche per le determinazioni, il “parere” contabile in aggiunta al “visto”;
- 2) in sede di apposizione del visto si deve dare atto che nello stesso è racchiuso il prescritto parere contabile (artt 183, c.7 e 147 bis);
- 3) è necessario anticipare il visto e l’attestazione di copertura finanziaria ad un momento antecedente alla perfezione dell’atto (con una sorta di modifica implicita dell’iter previsto dal D. Lgs. 267/2000);

Per non appesantire il procedimento, a sostegno della necessità del parere di regolarità contabile in aggiunta al visto, nell’obbligatorietà del controllo contabile preventivo sulle determinazioni, a livello operativo, nella fase istruttoria, il responsabile finanziario dovrà apporre il parere preventivo di regolarità contabile, ai sensi dell’art. 147 bis primo comma, cioè prima della perfezione della determina (con la sua firma) a cui si va ad aggiungere anche il visto di cui all’art. 183, c.7 solo dopo la sottoscrizione della stessa della determina, che costituisce elemento integrativo dell’efficacia del provvedimento della determinazione; oppure e/o in ogni caso si potrebbe espressamente dare atto in sede di apposizione del citato visto che nello stesso è racchiuso il prescritto parere contabile ai sensi dell’art. 147 bis.

Si ricorda inoltre che è necessario sempre il visto preventivo di compatibilità monetaria attestante la compatibilità del pagamento della spesa con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica (art. 9 comma 1, lett.a), punto 2 del D.L. 78/2009). La violazione dell’obblighi comportano responsabilità disciplinare ed amministrativa.

Si ricorda, inoltre, di verificare attentamente le condizioni di conflitti di interesse e pertanto inserire e dare atto nell’atto “che ai sensi dell’art. 6 L. 241/90 e ss.mm., dell’art. 6 del D.P.R. 62/2013 e del Codice di Comportamento comunale, non ci sono, alla data odierna, situazioni di conflitto di interessi, che possono incidere sul presente provvedimento”;

Quanto alle determinazioni adottate mediante contestuali impegni e liquidazioni si rileva, in principi di diritto, quanto segue: la determina di impegno di spesa risulterebbe tardiva rispetto all’esecuzione e periodo di riferimento; nel senso che deve rispettarsi l’obbligo del preventivo atto di impegno e darsi adeguata distinzione tra la fase dell’impegno e quella della liquidazione. Ai sensi dell’art. 183 del tuel, infatti, l’impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell’ambito della disponibilità finanziaria accertata. Tutti i provvedimenti che comportano spesa vanno adottati previa assunzione del relativo impegno contabile ed attestazione della (relativa) copertura finanziaria, ex art. 191 TUEL. Il rispetto delle procedure previste dalla legge nel caso di assunzione di obbligazioni giuridiche nei confronti di terzi (in particolare: artt. 182-185 e 191 del d. lgs. n° 267 del 2000) garantisce il soddisfacimento dell’obbligo della copertura finanziaria degli atti da cui derivano impegni di spesa e consente di evitare la formazione di debiti originati in sede extracontabile.

—
Posto che l’efficacia del controllo deve essere sempre e costantemente incentrato nella verifica del rispetto delle normative e della correttezza ed è strettamente connessa alla definizione di modelli corretti di atti e azioni amministrative, cui conformare l’attività, si ribadiscono le presenti direttive:

- a) L’osservanza di tutti gli obblighi ed adempimenti nelle diverse fasi previsti a carico di ciascun responsabile dal piano di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- b) La pubblicazione degli atti con una puntuale tempestività e non in maniera tardiva rispetto all’adozione degli stessi, nonché l’osservanza dei termini e tempi di procedimento al fine di assicurare l’assunzione di atti che non offrano la possibilità di impugnazione, ricorso o gravame di alcun genere.

Ciascuno responsabile per la propria materia deve osservare gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni, come da D.lgs 33/13;

Stante l'attuale definizione dell'assetto normativo che governa la gestione degli enti locali si invita ad una rigorosa applicazione della normativa nell'attività, considerando i seguenti obiettivi e finalità:

- Monitoraggio costante degli impegni di spesa ed atti di liquidazione in modo da consentire il rispetto del patto di stabilità;

- il puntuale rispetto della normativa di trasparenza, rispetto degli obblighi di pubblicazioni tutti previsti dal D. lgs 33/13 e dal Piano della prevenzione della corruzione, nonché in termini di accesso dei cittadini alle informazioni ed all'attività della Pubblica Amministrazione, privilegiando, allorquando non sussistono motivi ostativi o di pregiudizio per il procedimento, procedure che assicurino sempre la possibilità della più ampia partecipazione da parte di cittadini ed operatori interessati alle procedure.

c) Si raccomanda la puntuale osservanza e rispetto alle procedure del Codice dei contratti del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”*, nonché disposizioni ANAC compreso ogni obbligo di aggiornamento della banca dati e di monitoraggio periodico in materia dei lavori pubblici opere pubbliche, servizi e forniture, secondo le previsioni e disposizioni, anche ANAC, in materia.

d) Si raccomanda, inoltre, a ciascun responsabile per il servizio di competenza, la puntuale pubblicazione - *in modo quanto più possibile tempestivo suggerendo una preventiva pubblicazione dei dati, ad evitare ritardi a ridosso delle scadenze con conseguenti ulteriori aggravii* - di tutti i dati ai sensi dell'art.1 comma 32 Legge n.190/2012;

e) Allo stesso modo si raccomanda il rispetto sempre alle procedure con la Consip e del mercato elettronico di cui il D.L. 95/2012 convertito con legge 135/12 (anche art. 33 bis del codice dei contratti D.lgs.163/06, ogni successive modif. ed integraz.) ed ogni normativa in materia.

f) Si raccomanda il rispetto delle regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese ai sensi del TUEL e in ogni caso la concreta e corretta osservanza della parte sull'ordinamento finanziario e contabile.

g) Si raccomanda l'osservanza all'art. 147 bis sul controllo preventivo di cui alla citata normativa, secondo cui il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di 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.

h) In materia di controlli interni, si raccomanda l'effettuazione dei controlli sugli equilibri finanziari, ai sensi dell'art. 147-quinquies *“Controllo sugli equilibri finanziari (articolo introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), legge n. 213 del 2012) “Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione”*.

i) Allo stesso modo, quanto anche agli equilibri finanziari, si raccomanda il controllo sulle società...di cui all'art. 147 quater, secondo cui tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili, id est, attraverso gli stessi dirigenti delle strutture apicali/Settori, anche a mente dello stesso CCNL che connette direttamente l'incarico di responsabilità delle strutture apicali ai titolari delle strutture apicali: *“in ente privo di dirigenti i responsabili delle strutture apicali sono titolari delle posizioni organizzative”*; Per l'attuazione di tale controllo il riferimento normativo, al comma 2 dell'art. 147 quater, è all'articolo 170 (Documento Unico di Programmazione) in ordine agli obiettivi gestionalia cui deve tendere la società partecipata....; il controllo prevede, inoltre, il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Ulteriori direttive generali – rientranti nell’orbita dei controlli generali successivi ut supra - sul controllo di regolarità amministrativa e contabile nella fase di formazione ed adozione degli atti amministrativi delle determinazioni – Art. 147 bis.

Nell’ambito delle funzioni del presente controllo interno successivo, ai sensi dell’art. 147 bis, si ritiene fornire indicazioni e direttive, riprendendo quanto già sopra esposto, con riferimento alla fase preventiva del controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi; ciò anche nell’ambito delle funzioni di cui all’art. 97 del Tuel, sotto il profilo della conformità dell’azione e cioè che l’azione sia in linea con i principi generali che presidiano l’ordinamento giuridico amministrativo e con principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Il legislatore ha in primo luogo previsto il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi, allo scopo di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa. A riprova per la verifica degli atti in una fase preventiva l’art.147 bis D.Lgs. 267/2000 dedica l’intero primo comma.

Il controllo di regolarità amministrativa è sia preventivo che successivo.

Il controllo di regolarità contabile è previsto solo nella fase preventiva.

Il controllo preventivo si svolge nella fase di formazione dell’atto; quello successivo interviene dopo la conclusione della fase integrativa dell’efficacia.

L’art. 147 bis, primo comma, stabilisce che “il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell’atto, da ogni responsabile di 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”.

L’art. 147 bis, comma 1, D.Lgs. 267/2000 (TUEL), nel disciplinare il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile sulla generalità degli atti amministrativi (monocratici o collegiali, compresi, dunque, anche quelli la cui adozione è rimessa alla competenza dei singoli organi gestionali *ratione materiae*), dispone che:

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell’atto.

1. il controllo preventivo di regolarità amministrativa è esercitato da ogni responsabile di servizio attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa;
2. il controllo preventivo di regolarità contabile (sempre nella fase preventiva della formazione dell’atto) è esercitato dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

• **Regolarità amministrativa**

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa si estrinseca nel parere di regolarità tecnica del responsabile del servizio. Si ritiene, dunque, preferibile inserire nel provvedimento le seguenti formulazioni, anche tenuto conto che, ai sensi dell’art. 5 L. 241/90, il responsabile del procedimento investito dell’istruttoria può essere un soggetto diverso dal dirigente competente all’adozione dell’atto:

IN NARRATIVA (alla conclusione del testo):

“Ritenuto che l’istruttoria preordinata alla emanazione del presente atto consenta di attestare la regolarità e la correttezza di quest’ultimo ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l’art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000”.

NEL DISPOSITIVO (alla conclusione del testo):

“Di attestare la regolarità e la correttezza del presente atto ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l’art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000”.

- **Regolarità contabile**

Quanto all'art.147 bis, primo comma, esso stabilisce espressamente che il controllo contabile, riguardante la generalità degli atti amministrativi, è esercitato dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del "parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria".

Pertanto è doveroso il coordinamento tra l'art.147 bis D.Lgs. 267/2000 e i principi dell'art. 151, art. 153, nonché con l'art. 183, co. 7, D. Lgs. 267/2000 secondo il quale i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

Anche per esigenze di simmetria con il controllo di regolarità amministrativa (che contempla per ogni tipo di atto il "parere" di regolarità tecnica), è necessario acquisire, anche per le determinazioni, il "parere" contabile in aggiunta al "visto".

Appare doveroso evidenziare che nel sistema delineato dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000), il parere contabile (avente natura consultiva) si colloca di regola nella fase antecedente alla perfezione dell'atto (prima della sua sottoscrizione); invece, il visto di regolarità contabile ex art.153 (art. 183 c.7) interviene successivamente costituente elemento integrativo dell'efficacia del provvedimento della determinazione.

Ai sensi dell'art. 147 bis, la presente a valere di relazione/report direttive, nell'ambito di un controllo generale, rientrando anche nell'orbita di controlli generali successivi, e nelle funzioni di sovrintendenza generale, viene trasmessa ai dirigenti responsabili di settore, al Revisore dei conti per quanto di competenza in materia di controlli interni, all'Organo di Valutazione, quale documento relazionale e di utilità ai fini della valutazione, al Sindaco e Presidente del Consiglio, per la comunicazione al Consiglio comunale.

Incarica il collaboratore delle Segreteria generale, Sig.ra Pina Giovanna Mendicino, per la consegna/trasmissione della presente ai soggetti in indirizzo, pubblicazione in Amministrazione Trasparente - Sezioni. controlli/prevenzione corruzione – a valere di ogni effetto anche di comunicazione agli interessati in indirizzo.

Li, 30/01/2023

Segretario Generale reggente Fascia A + / Ministero dell'Interno

Albo Nazionale Segretari Generali

F.to Avv. Bruno Rosaspina