



COMUNE DI ROVIGO

**PIANO DEL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ
AMMINISTRATIVA
2021/2022**

1. I riferimenti normativi e regolamentari

Il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 213 del 7 dicembre 2012, ha rivisitato l'assetto dei controlli interni negli enti locali, prevedendo una serie di adempimenti a carico degli stessi.

In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera d) della citata legge n. 213 del 2012 ha sostituito l'articolo 147 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e ss.mm.ii., relativo alla tipologia dei controlli interni, e ha introdotto gli articoli da 147 bis a quinquies.

Alla luce della richiamata normativa, pertanto, gli enti locali sono stati obbligati a rivedere i propri regolamenti interni in materia di controlli al fine di adeguarli alle previsioni legislative.

A tal fine il Comune di Rovigo con provvedimento del Consiglio Comunale n. 1 del 29/01/2013 si è dotato di un apposito regolamento sui Controlli Interni in attuazione dell'art. 147 bis secondo comma, del D.Lgs. 267/2000, aggiornato con delibera di Consiglio Comunale n. 45 del 25/07/2018. Come espresso nelle sue finalità, il regolamento in questione intende disciplinare il sistema dei controlli interni in maniera integrata, seppure nel rispetto sia della separazione tra atti di indirizzo politico e le attività gestionali, che delle specificità delle diverse strutture organizzative chiamate ad occuparsene.

Il sistema dei controlli interni del Comune di Rovigo si ispira ad un processo di miglioramento continuo dell'attività amministrativa per il perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia e qualità della stessa.

2. Il controllo amministrativo successivo

2.1 Che cos'è

Al fine di dare attuazione ai contenuti del citato regolamento comunale dei controlli, con il presente Piano viene disciplinato **il controllo successivo di regolarità amministrativa**.

Detto controllo di tipo interno, successivo, collaborativo, a campione, viene svolto secondo gli standard dell'internal auditing. Trattasi di una funzione di verifica indipendente, operante al servizio di una organizzazione, istituita con finalità di esaminarne e valutarne le attività, verificandone gli aspetti procedurali amministrativi e la loro regolarità rispetto a standard predefiniti. Suo obiettivo è prestare assistenza a tutti i componenti dell'amministrazione per offrire un contributo qualificato che li supporti nello svolgimento del proprio lavoro.

A tal fine fornisce loro: analisi, valutazioni, raccomandazioni e qualificati commenti relativamente alle attività esaminate. In particolare, a fronte di riscontrate irregolarità la risposta/reazione normativamente codificata che il sistema di controllo deve assicurare consiste nell'elaborazione di direttive cui conformarsi. Si tratta quindi di atti di carattere generale che hanno ad oggetto la definizione di indirizzi unitari riguardanti l'attività amministrativa, con l'intento di promuovere processi di autocorrezione delle attività gestionali. Tutto ciò senza escludere la possibilità che possono essere anche attivati, in relazione ai singoli atti, interventi di autotutela.

Occorre peraltro ribadire l'esigenza di perseguire un equilibrio fra gli obiettivi che la pubblica amministrazione si dà, i rischi che possono mettere in dubbio la realizzazione di tali obiettivi e i controlli chiamati a presidiare il rispetto delle procedure attivate in risposta ai vari rischi identificati. Quando i controlli non sono legati ai rischi e agli obiettivi si scivola nella burocrazia; viceversa se i controlli sono troppo pochi o sono inadeguati rispetto ai rischi da presidiare, si scivola nell'inefficienza. Alla luce delle considerazioni svolte, sebbene possa apparire un paradosso, l'obiettivo del presente piano è quello di strutturare il controllo "successivo" di regolarità amministrativa come "controllo per la prevenzione" del rischio di "*not compliance*".

La finalità di creare, attraverso il percorso delineato, valore per l'Ente, sia in termini di contenimento del rischio di sanzioni da non conformità che in termini di rafforzamento della fiducia

degli stakeholders nella legalità ed efficienza dell'azione amministrativa, consente di mettere a sistema il quadro delle azioni previste dal D.L. 174/2012, dalla L. 190/2012 e dal D.lgs. 33/2013. Il triangolo virtuoso declinato in termini di “responsabilizzazione, controllo e comunicazione /trasparenza” si pone come la via per creare una amministrazione che costi di meno e sappia lavorare meglio.

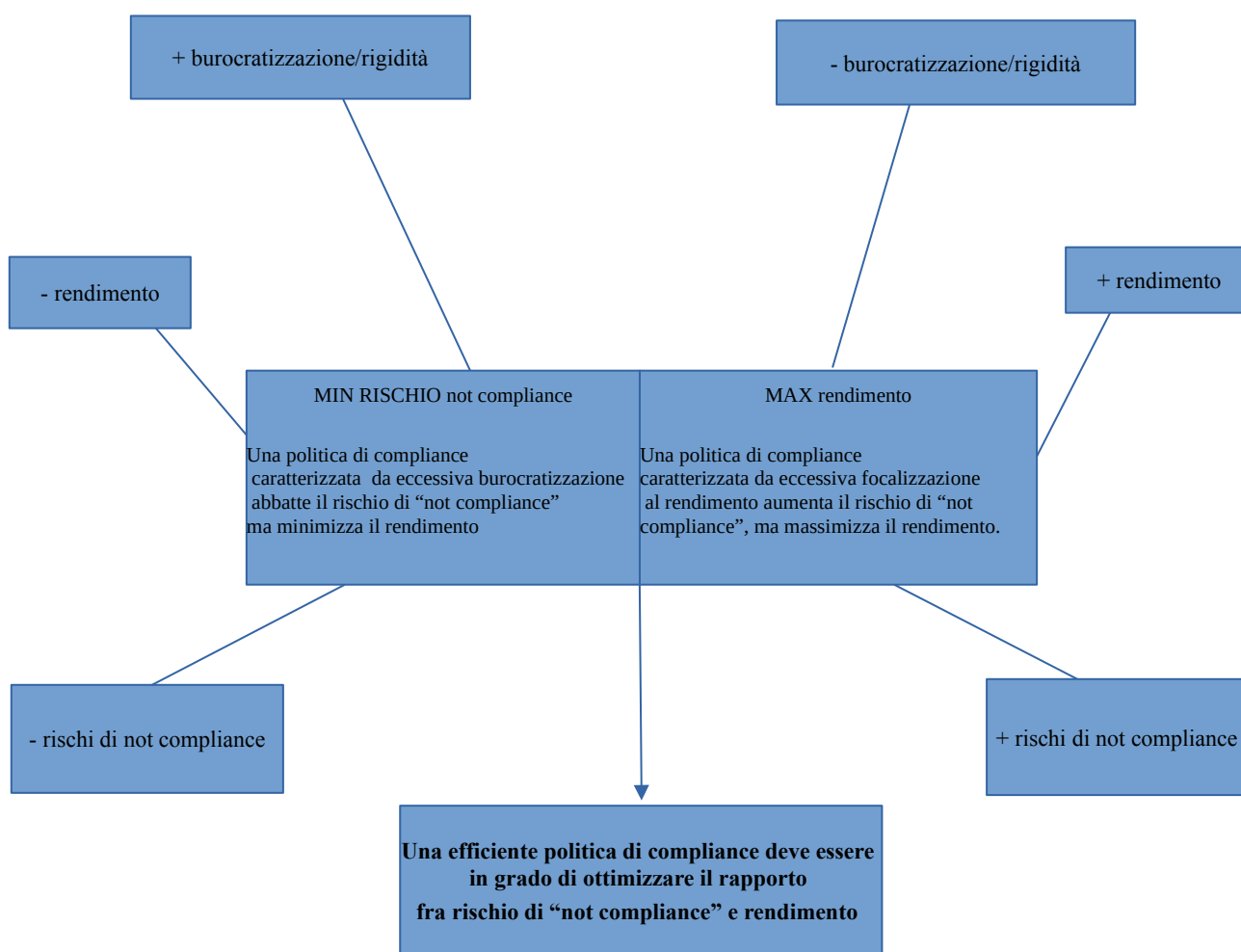
2.2 Compliance

“*Compliance*” è la conformità delle attività aziendali alle disposizioni normative, ai regolamenti, alle procedure, ai codici di condotta e alle *best practices*.

Il rischio di *not compliance* o di non conformità alle norme è il rischio di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite finanziarie rilevanti o danni reputazionali in conseguenza della violazione di norme imperative o di autoregolamentazione.

La compliance aziendale è quindi un'attività che si preoccupa di prevenire il rischio di non conformità dell'attività aziendale alle norme, suggerendo, ove si riscontrino disallineamenti, le più opportune soluzioni. Essa è, pertanto, funzionale a prevenire il rischio di non conformità dell'attività aziendale alle norme “*law, rules and procedures*” e a implementare e consolidare il rapporto fiduciario con gli stakeholders.

In termini generali, obiettivo della funzione di *compliance* è l'ottimizzazione di due fattori:



Di seguito la definizione del concetto di “non conformità” ai fini del piano.

Ai fini del presente piano, il termine ha il significato sotto riportato:

Non conformità: Atti o procedimenti contrari alle leggi, regolamenti (esterni e interni), direttive/circolari interne, codici di condotta ecc. ma anche a disposizioni “non normative” in senso stretto, quali regole tecniche e principi di buona amministrazione.

2.3 I principi di riferimento

Il controllo successivo, così come definito nel regolamento comunale, deve essere improntato ai seguenti principi:

- indipendenza: il responsabile e gli addetti alle attività di controllo devono essere in posizione di indipendenza rispetto alle attività da verificare: a tal fine si è provveduto alla formazione di apposita Unità Controlli, autonoma, ed operante sotto la direzione del Segretario Generale;
- imparzialità e trasparenza: il controllo deve essere esteso a tutti i settori dell'Ente, secondo regole chiare, condivise, conosciute preventivamente;
- utilità: le risultanze del controllo devono essere utili ed utilizzabili, devono garantire la standardizzazione nella redazione degli atti ed il miglioramento complessivo della qualità degli atti prodotti;
- contestualità: l'attività di controllo deve essere collocata il più vicino possibile all'adozione degli atti, al fine di assicurare adeguate azioni correttive;
- influenza sui tempi dell'azione amministrativa: il controllo non deve appesantire le procedure amministrative;
- pianificazione: l'attività di controllo deve essere esplicitata in un piano annuale approvato e reso noto agli interessati;
- condivisione: il modello di controllo successivo deve essere condiviso con i Responsabili dell'Ente come momento di sintesi e di raccordo in cui si valorizza la funzione di assistenza e le criticità emerse sono valutate, in primis, a scopo collaborativo;
- standardizzazione degli strumenti di controllo: il controllo successivo deve essere effettuato sulla base di standard predefiniti, coerenti ed adeguati ai processi oggetto di controllo: a tal fine è stata predisposta una unica check list di riferimento per l'attività di controllo;
- collaborazione: le modalità di esercizio del controllo sono funzionali alla collaborazione tra le strutture in modo da far emergere le criticità e predisporre i necessari correttivi.

3. Le finalità

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è, nel suo insieme, finalizzato a:

- monitorare e verificare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati;
- rilevare la legittimità dei provvedimenti, registrare gli eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie e regolamentari;
- sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del Dirigente, ove vengano ravvisate patologie;
- migliorare la qualità degli atti amministrativi;
- indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati, che garantiscano la massima imparzialità;
- attivare procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di determinazioni di identiche tipologie;
- costruire un sistema di regole condivise per migliorare l'azione amministrativa;
- indirizzare i singoli Settori ad un continuo aggiornamento delle procedure;
- supportare l'Ente nella realizzazione della propria Mission, che si concretizza di fatto in una crescita continua di efficacia ed efficienza al fine di garantire la massima soddisfazione dei propri stakeholders;
- prevenire i fenomeni di “*maladministration*” con la funzione di prevenzione di situazioni patologiche in una prospettiva di autotutela.

4. La struttura organizzativa – Unità Controlli

Il controllo viene svolto dall'unità preposta al controllo, sotto la direzione del Segretario Generale (c.d. **Unità Controlli**). Per l'anno 2021 e fino al pensionamento del funzionario componente previsto nel 2022, l'Unità è composta dalle seguenti figure:

- una unità di categoria D proveniente dalla Sezione Applati e Gare;
- una unità di categoria D proveniente dall'ufficio Programmazione e controllo.

Gli atti amministrativi assunti o che hanno interessato anche indirettamente il Segretario o un altro componente dell'Unità, se compresi in uno o più degli atti del campione oggetto di verifica, vengono esaminati da parte degli altri componenti con esclusione dei soggetti interessati.

E' stata sviluppata una metodologia anche sulla scorta dell'esperienza acquisita con i precedenti piani e relative relazioni a consuntivo; si è quindi provveduto ad una regolamentazione puntuale ed operativa del controllo, nel rispetto di una logica di implementazione e sviluppo continua.

I compiti principali dell'Unità Controlli Interni sono i seguenti:

- a) individuare le tipologie e il numero degli atti e le procedure da verificare, nonché le modalità di scelta del campione;
- b) garantire la correttezza delle operazioni di scelta del campione di atti e procedure da sottoporre a verifica;
- c) garantire il raccordo con le azioni previste dalle misure anticorruzione;
- d) effettuare le verifiche sugli atti e le procedure selezionate;
- e) redigere apposite relazioni sugli atti e le procedure per le quali il controllo ha evidenziato, carenze, anomalie o profili d'illegittimità di rilievo, ai fini anche di consentire l'attivazione del potere di autotutela da parte dei soggetti interessati;
- f) formulare proposte per il miglioramento della metodologia di controllo;
- g) contribuire alla creazione di una banca di dati ed elementi da utilizzare per la redazione dei provvedimenti;
- h) supportare il Segretario Generale nella stesura di circolari e direttive volte all'introduzione di procedure standardizzate.

La predetta Unità di controllo, per l'esercizio delle proprie funzioni potrà richiedere direttamente agli uffici atti ed informazioni necessari agli approfondimenti laddove ritenuti necessari, nonché convocare i Dirigenti per sentirli sugli atti oggetto di verifica. I Dirigenti potranno richiedere all'Unità audizione sulle procedure e sugli atti verificati ed inoltre sulle criticità, raccomandazioni e/o osservazioni segnalate con i referti inoltrati.

5. L'oggetto del controllo: individuazione della tipologia di atti

Sono oggetto del controllo successivo di regolarità amministrativa, ai sensi dell'art. 8 comma 1 del citato Regolamento, in particolare:

- le determinazioni dirigenziali di impegno di spesa;
- i contratti redatti sotto forma di scrittura privata;
- altri atti amministrativi (decreti, ordinanze, determine di liquidazione, ecc.)

L'esame può essere esteso, su iniziativa dell'organismo di controllo, anche agli atti dell'intero procedimento o di procedimenti della stessa tipologia. In tal caso gli uffici dovranno consegnare all'organismo tutta la documentazione che sarà loro richiesta.

Nell'ambito delle categorie delle determinazioni dirigenziali, decreti, ordinanze e contratti si procederà all'estrazione dalla sezione del sistema gestionale degli atti, con modalità casuale gestita informaticamente, di un numero di provvedimenti pari al 5%, con arrotondamento all'unità superiore.

Gli atti, così estratti, saranno sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa, con le modalità di seguito esplicitate.

Saranno oggetto di controllo anche gli allegati, le relazioni, gli elaborati e i documenti che sono parte integrante dell'atto principale esaminato o che l'atto stesso richiama o ai quali fa rinvio, qualora gli stessi risultino inseriti nella procedura informatica.

6. I parametri/indicatori di riferimento

La metodologia, adottata in attuazione del Regolamento citato, prevede un monitoraggio a campione del 5% complessivo, prima di tutto sulle determinazioni dei Dirigenti che rappresentano la parte preponderante degli atti di gestione amministrativa, ed inoltre sugli altri provvedimenti previsti dal regolamento.

Sulla base di questi elementi, delle indicazioni di legge e regolamentari, dei confronti con altre realtà (la logica del benchmarking), dell'esperienza maturata, sono stati prima individuati gli standard di riferimento e, sulla base di questi, la scheda/griglia analitica di controllo, che contiene i parametri/indicatori di conformità e che costituisce il modello unitario di analisi e di valutazione a cui sottoporre ogni singolo atto, oggetto di controllo, selezionato nel periodo di riferimento.

Il riscontro della sussistenza dei parametri individuati nella scheda avviene con un meccanismo conforme/non conforme.

L'esito positivo del controllo su ogni singolo atto è determinato dalla presenza di tutti gli indicatori di riferimento elencati nella griglia; in caso di mancanza di uno o più di essi, infatti, il Segretario generale provvede, tempestivamente, a segnalare al dirigente responsabile del settore che ha emanato l'atto, le irregolarità riscontrate, unitamente alle eventuali direttive cui conformarsi, affinché il destinatario della segnalazione, tenuto conto del principio dell'esclusività della responsabilità dirigenziale, valuti la necessità di porre in essere le eventuali misure correttive oppure, ritenendo di non dover aderire ai rilievi mossi, dia adeguata motivazione con formale nota scritta.

Le verifiche per gli atti dell'anno 2021 sono iniziate nel mese di maggio. Le verifiche avverranno sulla base della citata griglia volta ad accertare il rispetto dei suindicati standard di riferimento.

Pertanto, il supporto indispensabile per un siffatto sistema di controllo è la definizione degli **standard di riferimento** con cui confrontare gli atti sottoposti a “verifica di coerenza”.

Nel caso specifico tali standard sono rappresentati da: leggi, regolamenti, direttive emanate a vari livelli, ma anche la regolamentazione interna che l'organizzazione si è data. In particolare, ai fini di una completa ed esaustiva ricostruzione dell'iter procedimentale seguito dall'Amministrazione, è necessario procedere ad una ricognizione del quadro normativo vigente che tenga conto della produzione di tutti i livelli di governo territoriale coinvolti (Stato, Regione, Provincia) degli eventuali vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, oggi costituzionalmente imposti dal I comma dell'art. 117 Cost, nonché delle procedure e della prassi amministrativa locale.

Gli indicatori/standard, elencati nella scheda, da utilizzare per eseguire il controllo degli atti selezionati sono i seguenti:

- **indicatori soggettivi di chi emana l'atto:** è l'ambito che attiene alla legittimazione ad emanare l'atto, ossia l'atto è stato adottato dal soggetto che ha titolo e competenza a farlo;
- **indicatori di legittimità normativa e regolamentare:** attengono alla verifica della conformità dell'atto alla normativa applicabile: comunitaria, statale, regionale e comunale, sia generale che speciale, relativa alla materia oggetto dell'atto stesso; alla verifica del corretto assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e alla pubblicazione dell'atto, con particolare attenzione ai dati personali sensibili o giudiziari, che devono essere trattati in conformità alla normativa sulla privacy; alla verifica che l'atto è stato emesso nel pieno rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, di conclusione del procedimento;
- **indicatori relativi al contenuto e alla motivazione dell'atto:** verifica che il contenuto dell'atto sia chiaro, completo e congruente, ossia che gli effetti del provvedimento siano chiaramente indicati nel dispositivo e non vi sia contraddittorietà tra premessa e dispositivo stesso; verifica che la motivazione sia chiara, congruente e coerente, ossia che la motivazione indichi chiaramente i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria;
- **indicatore relativo ai pareri:** l'atto contiene tutti i pareri: parere di regolarità tecnica, regolarità contabile, visto attestante la copertura finanziaria, altri pareri obbligatori per legge di enti esterni all'Amministrazione. Relativamente al parere di regolarità tecnica, rilasciato dal dirigente del servizio, attestante la regolarità e la correttezza delle determinazioni, non è sufficiente la mera sottoscrizione, ma il suddetto parere dovrà essere inserito nel provvedimento.
- **indicatore di carattere specifico dell'atto (relativo al destinatario dell'atto):** verifica della regolarità delle specifiche procedure relative alla scelta del contraente: MEPA, CONSIP, CIG, verifica delle condizioni soggettive dell'impresa DURC, ecc);
- **indicatore specifico dell'atto oggetto del controllo in coordinamento con le misure anticorruzione:** questo indicatore consente di attuare uno stretto coordinamento tra l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti e le misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

7. Le risultanze dei controlli: la reportistica

Il controllo successivo di regolarità amm.va prevede modalità puntuali e prestabilite anche per la reportistica. Le schede di sintesi sui controlli a campione formeranno poi oggetto:

- a) di reports con la medesima cadenza infrannuale delle sedute dell'unità dai quali risulti:
- il numero degli atti e/ procedimenti esaminati;
 - i rilievi sollevati sulle singole parti che compongono l'atto;
 - le osservazioni su aspetti dell'atto o procedimenti, oggetto di verifica, non espressamente previste, ma che l'organismo di controllo ritenga opportuno portare all'attenzione dei Dirigenti.

Nel perseguimento dei principi di efficacia, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, e con finalità collaborativa, i reports saranno inviati ai Dirigenti unitamente alle direttive cui uniformarsi in caso di riscontrate irregolarità, e comunque unitamente alle eventuali osservazioni e/o raccomandazioni, proprio in quanto lo scopo di tale controllo è quello di offrire un supporto alla struttura. Ciascun Responsabile poi valuterà eventuali provvedimenti di integrazione e/o autotutela, ferme restando le personali responsabilità sugli atti adottati.

- b) di un report annuale contenente analisi di sintesi. Tale report annuale sarà riepilogativo di tutta l'attività realizzata nel corso dell'anno, elaborato in maniera aggregata, e verrà trasmesso a tutti i soggetti individuati, ovvero: ai Dirigenti, al Collegio dei Revisori dei conti, all'Organismo di Valutazione della Performance, al Sindaco e al Consiglio Comunale tramite il Presidente del Consiglio Comunale.

8. Azioni positive ed interventi di ottimizzazione

Sulla base delle risultanze dei controlli, ed in particolare in rapporto al report di sintesi conclusivo sugli esiti del controllo successivo di regolarità amm.va, di intesa con i Dirigenti dell'Ente potranno essere poste in atto azioni finalizzate a migliorare l'attività, fra le quali:

- 1) corsi di formazione sulle procedure e sulle tecniche di redazione degli atti;
- 2) diffusione di griglie di confronto e di iter di procedure complesse;
- 3) circolari esplicative;
- 4) disposizioni ad hoc alla luce dei risultati dei controlli.

CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

SCHEDA/GRIGLIA ANALITICA DI CONTROLLO

SETTORE	DETERMINAZIONE/ALTRO ATTO N. ___ DEL ____	OGGETTO

PARAMETRI/INDICATORI DI RIFERIMENTO	CONTROLLO			ANNOTAZIONI
	SI	NO	NON RILEVA	
SOGGETTO/ORGANO COMPETENTE ALL'EMANAZIONE				
ASSENZA DI CAUSE DI INCOMPATIBILITÀ E DI CONFLITTO DI INTERESSI (del soggetto che adotta l'atto)				
INDICAZIONE/RISPETTO DELLA NORMATIVA E DELLE DISPOSIZIONI COMUNITARIE, STATALI, REGIONALI E COMUNALI SIA GENERALI CHE SPECIALI RELATIVE ALLA MATERIA OGGETTO DELL'ATTO				
CONTENUTO DISPOSITIVO DELL'ATTO: CHIARO COMPLETO CONGRUENTE				
MOTIVAZIONE: CHIARA CONGRUA COERENTE				
PARERI: regolarità tecnica; regolarità contabile; visto copertura finanziaria altri pareri obbligatori di Enti esterni				
RISPETTO TERMINI PROCEDIMENTO				
PUBBLICAZIONE				
RISPETTO DELLA NORMATIVA: trasparenza privacy anticorruzione				
RISPETTO DEI REQUISITI DI CARATTERE SPECIFICO DELL'ATTO – REGOLARITÀ PROCEDURE (scelta del contraente, MEPA, CONSIP, CIG, DURC, ecc)				

RILIEVI /OSSERVAZIONI / SUGGERIMENTI