



CITTA' DI GUIDONIA MONTECELIO

(Area metropolitana di Roma Capitale)

Organismo di Controlli Interni

(ex art. 3 decreto legge 174/2012)

Verbale n. 32 del 07.06.2018

Oggetto: Referto conclusivo dell'Organismo Controlli Interni anno 2017. Approvazione stesura finale

Si fa seguito al verbale n. 22 del 19 aprile u.s. e si procede con la stesura finale del referto relativo all'anno 2017 che costituisce parte integrante del verbale.

Si prende atto che alla data odierna, dalla visura del sito della Corte dei Conti, non risulta pubblicato il modello di questionario dei controlli interni e pertanto, sarà cura dell'Organismo procedere, appena disponibile, alla compilazione dello stesso e di trasmetterlo unitamente al referto finale alla Corte dei Conti.

L'Organismo controlli interni, intanto, approva il referto finale e decide, nelle more, di procedere con la trasmissione dello stesso al Sindaco, all'OIV, al Collegio dei revisori, ai dirigenti, al Presidente del Consiglio comunale nonché alla pubblicazione sul sito web dell'Ente nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".

Struttura di Audit

Segretario Generale – dottoressa Annalisa Puopolo

Componente OCI – dottor Michele Scognamiglio

Componente –dott.ssa Gemma Stampatore

CITTA' DI GUIDONIA MONTECELIO
(Area metropolitana di Roma Capitale)
.....

ORGANISMO DEI CONTROLLI INTERNI

Al Sindaco
Al Presidente del Collegio di Revisori Contabili
Al Presidente del Nucleo di Valutazione Interno
Al Presidente del Consiglio Comunale
Ai Dirigenti

OGGETTO: Referto conclusivo dell'Organismo Controlli Interni anno 2017.

Partecipanti al controllo, come da art. 2, comma 4 del Regolamento Controlli Interni approvato con Deliberazione CC n. 10 del 08/03/2013.

Dott.ssa Annalisa Puopolo	Segretario Generale	Presidente
Dott. Michele Scognamiglio		Componente
Dott.ssa Gemma Stampatore		Componente

numero di atti esaminati:	162
numero di irregolarità rilevate:	35
numero di irregolarità sanate:	34
numero di report adottati:	41
numero del personale impiegato nel controllo di regolarità:	1

Con i verbali nr 30 del 7/06/2017 e nr. 31 del 14 giugno 2017 è stato fatto il referto annuale 2016 ed il relativo report per un totale di nr. 2
Da verbale n. 32 del 4 luglio 2017 al verbale nr 49 del 13/12/2017 report nr. 17
Da verbale nr. 1 del 18/01/2018 al verbale nr. 22 del 19/04/2018 report nr. 22

Gli atti relativi all'anno 2017, visualizzati nel registro pubblicato on line sul sito istituzionale al seguente link "Atti archiviati", corrispondono a nr. 16.170 di cui nr. 14.082 determinazioni dirigenziali.

Il presente verbale è il report conclusivo della valutazione degli atti da trasmettere ai soggetti previsti dal comma 3 dell'articolo 147 bis del D.Lgs 267/2000 così come modificato dall'art. 3 D.L. n.174/2012.



Premessa

Il sistema dei controlli interni degli enti locali ai sensi dell'art. 147 del TUEL come sostituito dall'art. 3 comma 2 lett. d) del decreto legge 174/2012, prevede che gli enti procedono nell'ambito della propria autonomia organizzativa, all'individuazione degli strumenti e metodologie per garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 10 dell' 8 marzo 2013, è stato approvato il nuovo "Regolamento sui controlli interni", ai sensi degli artt. 147, 147 bis, 147 ter, 147 quater e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000.

L'art. 2, comma 2, prevede le "Tipologie di controlli interni" articolate in:

- 1.controllo di regolarità amministrativa;
- 2.controllo di regolarità contabile;
- 3.controllo di gestione e di qualità dei servizi;
- 4.controllo strategico;
- 5.controllo sulle società partecipate non quotate;
- 6.controllo sugli equilibri finanziari;

Per quanto attiene ai controlli di seguito elencati il regolamento vigente prevede che:

- per il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva è individuato quale responsabile il Segretario Generale, che si avvale di apposita struttura;
- per il controllo di regolarità contabile è individuato quale responsabile il dirigente finanziario;
- per il controllo di gestione è prevista la struttura delle responsabilità individuata nella struttura organizzativa dell'Ente e nelle ulteriori articolazioni in centri di responsabilità. Il servizio è incardinato nel Settore Finanze e il responsabile è il dirigente delle finanze come da Regolamento contabilità;
- controllo degli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione del Responsabile del servizio finanziario e la vigilanza del Collegio dei Revisori dei Conti, con il coinvolgimento della Giunta municipale, del Segretario generale e dei Dirigenti secondo le rispettive responsabilità
- per il controllo strategico è individuato quale responsabile il Segretario Generale con la partecipazione del Nucleo Indipendente di Valutazione;
- per il controllo sulle società partecipate non quotate la responsabilità è posta in capo al dirigente del servizio finanziario. La Giunta definisce un'unità preposta al coordinamento e ai controlli sulle società che si avvale per i controlli relativi dei dirigenti preposti ai servizi di riferimento;
- controllo della qualità dei servizi erogati i dirigenti di ogni settore sono responsabili della redazione e tenuta della carta dei servizi in cui sono definiti i principi e le modalità con cui sono erogati i servizi ai cittadini;

L'Amministrazione attraverso il sistema dei controlli dovrà:

- tramite il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art.147bis T.U.E.L.) verificare la correttezza dell'azione amministrativa, sia in fase preventiva sui singoli atti (attraverso l'acquisizione del parere di regolarità tecnica e contabile-finanziaria) sia in via successiva. Nell'analisi dei dati, particolare attenzione viene rivolta all'accertamento del puntuale rispetto della rigorosa disciplina definita dall'art. 183 del T.U.E.L., in materia di impegni di spesa. Tramite il monitoraggio e il ricorso alle tecniche di campionamento si intende valutare

l'idoneità delle scelte programmatiche adottate e la rispondenza dei provvedimenti conseguenti ai requisiti di correttezza, coerenza, adeguatezza e conformità alla legge.

- tramite il controllo strategico valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;-
- monitorare con il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali,
- in sede di controllo di gestione, verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- garantire attraverso il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi,
- garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

In particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativa, che è quello che rileva in questa sede, è disciplinato dall'art. 4 del regolamento. Nella fase successiva alla formazione dell'atto amministrativo, il Segretario generale dell'ente, avvalendosi dell'Unità di controllo di cui all'art. 2, comma 4 del regolamento, svolge e dirige il controllo successivo di regolarità amministrativa sulle determinazioni e sugli atti adottati dai responsabili dei servizi e divenuti esecutivi, in attuazione dei principi di imparzialità e trasparenza.

La selezione dei documenti da sottoporre a controllo successivo viene effettuata con motivate tecniche di campionamento ma anche su quelle tipologie di atti in cui possa esserci un fondato dubbio sulla regolarità delle procedure adottate, individuate dal Segretario Generale sulla base della loro rilevanza e complessità.

Dal controllo successivo può scaturire l'invio di apposite direttive/circolari redatti dal Segretario generale da trasmettere ai responsabili dei servizi interessati, ed eventualmente, per conoscenza, all'organo di revisione e all'Organo di valutazione dei risultati dei dirigenti. Nel caso in cui l'attività di controllo di che trattasi permetta di rilevare irregolarità, il Segretario generale propone al dirigente competente l'adozione di provvedimenti tesi a rimuovere gli effetti delle irregolarità riscontrate, ed a ripristinare le condizioni di legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa oltre che a prevenire la reiterazione di tali irregolarità

Modalità operative.

L'art. 4, comma 3 Regolamento prevede che *"...la metodologia del controllo di regolarità amministrativa esso deve tendere a misurare e verificare la conformità e la coerenza degli atti e/o dei procedimenti controllati agli standards di riferimento"*, che sono ivi elencati.

Inoltre, gli atti da esaminare vengono estratti a campione con una metodologia che assicuri la rappresentatività del campione, non inferiore al 10% degli atti prodotti. Al riguardo, si precisa che, su iniziativa dell'Organismo di controllo, la disamina può essere estesa anche sugli atti dell'intero procedimento o procedimenti della stessa tipologia.

L'Organismo dei Controlli Interni - istituito con regolamento approvato con la su richiamata delibera di Consiglio Comunale- ha svolto l'attività di controllo relativa all'anno 2017 come risulta da verbali delle operazioni e dalle schede redatte per ogni singolo provvedimento, tutto depositato agli atti dell'Ufficio del Segretario generale.

L'estrazione agli atti da sottoporre a controllo è avvenuta avvalendosi di tecniche di campionamento casuali, attraverso il generatore di Lehmer, ovvero sia un generatore congruenziale lineare (LCG).

Il percorso di valutazione degli atti dell'anno 2017 è durato fino al 19 aprile 2018 ed ha riguardato n.162 atti scelti con metodo di campionamento per numeri casuali, inclusi quelli relativi ai debiti fuori bilancio e al contratto TEKNEKO segnalati da parte del Segretario Generale.

Il controllo è servito ad individuare gli aspetti positivi e le aree di miglioramento nella produzione degli atti dell'Ente. L'Organismo ha dato comunicazione ai Responsabili/Dirigenti in merito alle opportunità di miglioramento o non conformità dei rispettivi atti.

L'Organismo di Controllo esprime un giudizio complessivo per l'anno 2017 di livello superiore rispetto all'anno precedente ma ancora migliorabile, sulla qualità della produzione amministrativa dell'Ente e di livello differenziato rispetto alle singole Aree in ordine alla regolarità amministrativa.

Si premette che nell'ultimo semestre il Comune di Guidonia Montecelio, dotato di una struttura preposta ai controlli interni, ha visto un maggior impegno di partecipazione dei dirigenti rispetto alle richieste dell'Organismo Interno soprattutto a seguito della deliberazione del Commissario straordinario n. 71 del 23.05.2017, con la quale è stato individuato tra gli obiettivi di PEG i riscontri all'OCI e, quale indicatore di efficacia, la tempestività nella risposta del dirigente all'organismo medesimo in ordine alle irregolarità rilevate.

Per tali aspetti si rinvia agli atti depositati.

I controlli successivi sugli atti sono stati svolti settimanalmente, nella misura prevista dal regolamento, sugli atti dirigenziali dell'anno 2017, in ragione del 10% delle determinate adottate, con riferimento semestrale e trimestrale.

Il Segretario Generale ha effettuato con l'Organismo i controlli successivi, unitamente a tutti gli altri incumbenti di legge ai sensi dell'art. 97 del TUEL, essendo anche responsabile della parte amministrativa dell'Avvocatura Comunale.

L'Organismo ha operato al fianco della gestione Commissariale e ha continuato anche con la nuova Amministrazione i controlli di tipo straordinario su questioni relative a debiti fuori bilancio.

Venendo all'attività concretamente svolta si rappresenta analiticamente il processo seguito e le azioni di controllo effettuate.

Si premette che spesso non è stato agevole neanche il reperimento degli atti da sottoporre a controllo, causa la mancata informatizzazione dei processi di produzione e pubblicazione degli atti correnti. Al riguardo, infatti, il Comune di Guidonia Montecelio si sta dotando di adeguata informatizzazione degli atti amministrativi e ha avviato il processo di gestione di digitalizzazione delle determinazioni dirigenziali pertanto, prima che la digitalizzazione degli atti passi a regime si è dovuto ricorrere a metodi manuali sia per la ricerca che per la riproduzione degli atti.

Stante la difficoltà di reperimento degli atti medesimi, si è proceduto alla richiesta ad ogni Area dell'elenco delle determinate assunte nel periodo di riferimento e, di conseguenza, si è proceduto al sorteggio delle determinate pubblicate e non, invece che procedere al sorteggio soltanto delle determinate che risultavano pubblicate come si faceva in precedenza.

Questa modalità ha evidenziato che alcune Aree non avevano un vero e proprio registro oltre ad incongruenze tra le determinate numerate negli elenchi trasmessi dalle Aree e quelle presenti in albo. Si sono riscontrate negli elenchi alcune determinate numerate ma non pubblicate o determinate annullate senza alcun atto formale, che restavano in seno alla specifica Area, in violazione della trasparenza dei processi amministrativi.

Questo fenomeno patologico, in particolare, si presentava per quelle dell'ex Area Ragioneria e dell'ex Area Lavori Pubblici. Sono stati richiesti immediati chiarimenti ai dirigenti, chiarimenti ai quali, per eventi imprevedibili ed impedimenti dei precedenti dirigenti, non è stato possibile dare seguito (sospensione cautelare obbligatoria dei dirigenti).

Nel frattempo si è proseguito attraverso metodi di ricerca manuali sui brogliacci e per quelli correttamente conservati nella raccolta degli Affari generali.

Il processo di digitalizzazione del protocollo è stato ad oggi recepito quale obiettivo nel PEG 2017/2019 approvato da con deliberazione C.S. n. 71 del 23.05.2017.

Tra gli atti estratti dal sistema, per eventuali raccomandazioni e miglioramenti si fa riferimento ai verbali dell'OCI agli atti dell'Ufficio Segretario generale.

Nel complesso gli atti, a seconda delle Aree risultano avere una impostazione differenziata che andrebbe resa omogenea e armonizzata.

Si registra rispetto al passato un miglioramento, sia della forma che del contenuto degli atti, anche se alcuni degli stessi, tra quelli estratti a campione, continuano a presentare mancanza di espresso riferimento ai poteri di legittimazione del dirigente firmatario, tra le fonti dei refusi normativi (richiami a regolamenti impropri etc), assenza di riferimenti normativi in materia oppure di riferimenti a regolamenti interni oppure richiamo a regolamenti ormai superati da fonti normative; si raccomanda nuovamente che i dirigenti si attivino per un aggiornamento di tali fonti interne, e, qualora ciò non fosse possibile, si invita a riportare il riferimento normativo di natura generale vigente.

Per quanto riguarda le determinazioni di impegno di spesa analizzate, si ribadisce che risulta ancora non sempre riportato il riferimento al vincolo dell'esercizio provvisorio di bilancio previsto dall'art. 163, comma 1 del D.Lgs n.267/2000, previsto ove necessario, o al P.E.G. di riferimento ed alcune incongruenze rilevate in sede di visto di regolarità contabile rispetto ai principi contabili.

I dirigenti sono stati sollecitati alla necessità di una preventiva verifica della compatibilità degli impegni con i flussi di cassa-pagamenti, da effettuare in concomitanza all'adozione della determina di impegno di spesa, cui dovrebbe essere propedeutico un effettivo budgeting di cassa alle Aree in sede di Peg.

Da ultimo, si ribadisce, ai fini del rispetto della forma dei contratti della PA, che nelle determinazioni di impegno di spesa/affidamento, così come descritto dall'art. 183 del D.Lgs. n. 267/2000, sia sempre : - motivata e argomentata la modalità di scelta del contraente anche facendo riferimento al dettato dell'art. 192 del TUEL; - individuato sempre il creditore e/o la ragione sociale se persona giuridica; - determinata la somma da stanziare facendo riferimento a parametri di spesa o a preventivi ben individuati; - esplicitato l'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione di spesa attraverso l'espressa accettazione dell'offerta con la sottoscrizione almeno della determina, in luogo del contratto, per lavori, servizi e forniture di modesta entità, salvo per quelle che si perfezionano attraverso la procedura telematica con mercato elettronico, a cui è obbligatorio ricorrere nelle fattispecie previste dalla legge, laddove non si provveda diversamente attraverso una procedura di evidenza pubblica che resta la via preferenziale, salvo le eccezioni previste dal legislatore che vanno altresì esplicitate.

Si rinvia per ogni ulteriore dettaglio a quanto previsto dal P.T.P.C. 2017-2019 (DCS nr. 11 del 31/01/2017) e suoi aggiornamenti, pubblicato nell'apposita voce dell'amministrazione trasparente, ed alle misure ivi previste di cui di seguito: "Misure di prevenzione per l'affidamento di forniture servizi e lavori."

A tal proposito l'Organismo ha fatto diramare a tutti i dirigenti la circolare sull'affidamento diretto dopo il correttivo d. lgs. 56/2017. (pubblicata sul sito istituzionale link "Amministrazione trasparente".)



Per quanto riguarda l'assetto formale degli atti si riscontra ancora una eterogeneità di modelli, anche all'interno della stessa Area nonostante le raccomandazioni già formulate dall'Organismo, ma il problema si risolverà attraverso dei format in occasione della prossima digitalizzazione.

Si sta procedendo infatti con la redazione di modelli uniformi per tutte le Aree invitando all'immediata adozione di un modello uniforme.

Inoltre, per gli atti che prevedono oneri riflessi diretti ed indiretti che non siano deliberazioni è stata trasmessa la circolare stabilendo che *"Nel caso si tratti di determinazioni non rilevanti ai fini di impegno di spesa ne aventi riflessi diretti o indiretti, si dovrà, in base ad apposita dichiarazione del dirigente emittente dell'atto, riportare nel dispositivo della determinazione espressamente quanto segue "La presente determinazione non necessita del visto di regolarità contabile in quanto non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente".*

L'OIV ha riscontrato il miglioramento della trasparenza amministrativa con l'attivazione delle specifiche pagine di "open- gov" riguardanti il rispetto delle pubblicazioni, necessarie all'efficacia degli atti di concessione di contributi, finanziamenti e sovvenzioni, degli estremi degli atti di affidamento diretto e in economia o procedura ristretta, con relativi importi, degli incarichi di consulenza nella sezione trasparenza e dei mandati di pagamento.

Si riscontra successivamente alle raccomandazioni dell'OCI il ricorso alle procedure di acquisto in rete (ME.PA. o Consip) di forniture, beni e servizi, per la totalità degli atti adottati.

Gli atti esaminati attualmente a differenza del 2016 recano il richiamo in oggetto, o al loro interno, i codici CIG e CUP laddove necessari, nonché il richiamo al DURC sia in fase di liquidazione che in fase di affidamento anche grazie all'affinamento delle procedure di spesa di cui alla delibera di Giunta Comunale nr. 22 del 16/10/2017 con riferimento alla check list dei pagamenti.

Per tutti gli atti esaminati, ai sensi dell'art. 4 comma 5 del Regolamento in materia di controlli interni, la scrivente ha provveduto a trasmettere apposita comunicazione ai Dirigenti firmatari degli atti sottoposti a controllo, recante l'indicazione dei rilievi formulati in sede di verifica ex art. 147-bis del D.lgs. n. 267/00, con l'invito a valutare l'eventuale adozione di atti integrativi o correttivi. Alcuni dirigenti, in riscontro alle suddette comunicazioni, hanno provveduto, ai sensi della medesima disposizione regolamentare, a presentare le proprie osservazioni e controdeduzioni e l'Organismo ha reso edotti degli esiti i dirigenti medesimi favorendo un virtuoso ciclo dei controlli volti al miglioramento qualitativo degli atti che costituisce la ratio principale della norma.

CONCLUSIONI

A conclusione del presente referto che comunque è da intendersi solo esemplificativo delle criticità rilevate e per le quali si rinvia ai singoli verbali agli atti, occorre ricollegarsi alla finalità e ai controlli successivi di regolarità amministrativa di cui al D.L.174/2012, che non è quella di riscontrare vizi di legittimità sugli atti amministrativi per effettuare un mero formale controllo, bensì risponde al miglioramento complessivo della procedura di formazione degli atti e della qualità degli stessi, nei confronti della collettività, al fine di una maggiore chiarezza dell'azione amministrativa sia interna che esterna.

Si rappresenta al riguardo che l'attività di controllo successivo si svolge alla luce del principio di leale collaborazione attraverso i criteri predeterminati dal regolamento sui controlli interni per il miglioramento dei processi lavorativi.

Si dà atto, infine, che nel corso dell'attività di controllo espletata nel periodo luglio 2017 ad aprile 2018, afferente sempre gli atti adottati nel 2017, sono stati intensificati notevolmente le attività di verifica dei profili amministrativi in fase successiva delle determinate adottate.

Le controdeduzioni giustificative da parte dei dirigenti per percorsi intrapresi per garantire la continuità dei servizi hanno costituito elementi di salvaguardia dell'efficacia e conservazione di atti già adottati con l'utilizzo di eventuali atti di autotutela.

TRASPARENZA

Il presente referto conclusivo secondo le previsioni regolamentari viene inoltrato, per quanto di competenza al Sindaco, all'Organismo di Valutazione, al Collegio dei Revisori, ai Dirigenti, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne tengano conto ognuno per le proprie funzioni.

La presente relazione viene pubblicata sul sito web dell'ente nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".



Il Presidente
Segretario Generale
Dott.ssa Annalisa Puopolo

