

RELAZIONE

PREMESSA

1. Normativa nazionale e regionale sul sistema dei controlli interni

Il sistema dei controlli interni degli enti territoriali si fonda, da un lato, sul principio dell'equiordinazione costituzionale di tali enti con gli altri livelli di governo, dall'altro sul principio di coordinamento della finanza pubblica per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, nel rispetto degli impegni comunitari.

Alla luce della normativa vigente in materia, così come puntualmente previsto dal D.Lgs 286/1999, il sistema dei controlli interni si articola generalmente nelle seguenti tipologie:

- Controllo strategico;
- Controllo di gestione;
- Controllo Ispettivo – Contabile;
- Controlli di regolarità Amministrativa;
- Controllo sulla valutazione del personale (performance organizzativa e individuale).

Le predette tipologie di controllo risultano oggi implementate dalle diverse novelle operate con il D.L. 174/2012 (convertito con modificazioni dalla L. 213/2012) e, per quanto riguarda in particolare le Regioni, le seguenti nuove tipologie di controllo risultano contemplate nelle Linee-guida deliberate dalla Corte dei Conti per la redazione della relazione annuale dei Presidenti delle Regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del D. L. 174/2012:

- Controllo sulla qualità dei servizi;
- Controllo sulla qualità della legislazione;
- Controllo sull'impatto della regolazione,

tipologie, queste ultime, aventi sostanzialmente lo scopo di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) ed il grado di utilità effettivamente conseguito.

Successive normative (D.Lgs. 150/2009, D.Lgs. 149/2011, D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla L. 148/2012) hanno previsto, anche per le Regioni, l'obbligo di adottare specifici strumenti volti alla verifica della situazione finanziaria della regione, nonché di dotarsi di appositi organi di controllo interno, fermo restando che, in ragione del livello di autonomia ed equiordinazione costituzionale, le Regioni si dotano di proprie disposizioni normative in materia di organizzazione dei controlli interni.

I nuovi statuti delle Regioni, emanati ai sensi dell'art. 123 Cost., contengono disposizioni di principio, mentre la disciplina attuativa è normalmente affidata alla legge regionale o, anche, ai Regolamenti interni dei Consigli regionali.

Il vigente **Statuto regionale** contiene disposizioni sui controlli interni all'art. 66, rubricato "I controlli interni", che testualmente recita: "1. La Regione, nell'ambito della propria autonomia, istituisce con legge il sistema dei controlli interni; definisce le misure idonee a consentire l'analisi ed il controllo dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative; individua la corretta quantificazione delle conseguenze finanziarie delle norme di entrata e di spesa, anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica. 2. Il Consiglio regionale organizza con regolamento i controlli interni sulla sua amministrazione."; e all'art. 85, rubricato "Il funzionamento dei controlli" con il quale si dispone: "La Regione istituisce, con legge, il Collegio dei revisori dei conti, nominato mediante estrazione a sorte, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente".

La **Legge regionale 25 marzo 2002 n. 3** recante Ordinamento Contabile della Regione Abruzzo, all'art. 43 rubricato "Controlli interni", dispone: "*La Regione esercita i controlli interni, compreso il controllo di gestione, secondo le modalità stabilite dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché dalla L.R. n. 77/1999.*

I controlli interni hanno per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale della Regione, e sono finalizzati a:

a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);

c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);

d) valutare l'adequatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico)."

La **Legge regionale 14 settembre 1999, n. 77**, al Titolo V rubricato "Sistema del controllo interno" detta specifica disciplina riguardante il Controllo ispettivo contabile (art. 28) e il Controllo di Gestione (art. 29).

Il richiamato art. 28 dispone, tra l'altro, che

"La struttura organizzativa competente per il "Controllo ispettivo-contabile", è deputata a:

a) effettuare verifiche e controlli per accertare la destinazione e lo stato di esecuzione delle assegnazioni regionali presso le proprie strutture organizzative e presso gli Enti, le Aziende, le Agenzie ed altri Organismi dipendenti dalla Regione;

b) assicurare alle competenti strutture regionali la collaborazione necessaria per i controlli e le verifiche di natura finanziario - contabile dei bilanci preventivi e dei rendiconti presentati all'Amministrazione regionale dalle Aziende, Agenzie ed Organismi dipendenti dalla Regione;

c) controllare e certificare tutte le attività cofinanziate con le risorse dell'Unione Europea con le modalità di cui all'art. 8 del regolamento (CE) n° 2064/97 e delle eventuali modifiche direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico italiano;

d) svolgere il controllo ispettivo finanziario sulle strutture della Giunta regionale.”

2. I controlli interni di regolarità amministrativa

I “controlli interni di regolarità amministrativa” sono distinti a seconda che avvengano in fase preventiva o successiva.

Per la distinzione, può farsi riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 147 bis del D. Lgs. n. 267/2000 che, pur dettate particolarmente per gli Enti Locali, recano una disciplina dei controlli utile ai fini della distinzione.

Il predetto art. 147 bis, al comma 1, riguardo al controllo di regolarità in fase preventiva dispone: “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”.

Al comma 2 del richiamato art. 147 bis, si dispone che “Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento”.

Dalla lettura delle predette disposizioni, unitamente a quelle riguardanti le competenze degli Organi di revisione, si deduce che la disciplina dei controlli successivi di regolarità amministrativa non si estende a quelli di regolarità contabile cui si provvede, in via preventiva ed in via successiva, da parte dei Dirigenti che adottano o propongono l'atto, con apposita dichiarazione nel corpo dell'atto medesimo, dal Dirigente del Servizio Finanziario, attraverso il rilascio del parere sia sulle Deliberazioni dell'Organo Esecutivo che sulle Determinazioni Dirigenziali, nonché dall'Organo di revisione istituito ai sensi del Decreto Legislativo n. 138 del 13 agosto 2011.

Si precisa, parimenti, che il controllo successivo di regolarità amministrativa non si estende alle concessioni di finanziamento che risultino assoggettate a sistemi di controllo specificamente previsti dalle rispettive normative e che, conseguentemente, risultino già attribuiti ad altre Strutture regionali.

La recente complessiva riorganizzazione dell'apparato amministrativo regionale ha portato alla definizione di un nuovo assetto del sistema dei controlli interni.

Con DGR n. 56 del 28.01.2020 e successiva DGR n. 153 dell'11 marzo 2020 è stato approvato l'assetto organizzativo e definite le competenze del Servizio Autonomo "Controlli e Anticorruzione" al quale sono state, tra le altre, attribuite competenze in materia di "controlli di regolarità amministrativa", così come declinate nel funzionigramma approvato con la richiamata DGR 153/2020.

A seguito della predetta riorganizzazione, si è reso necessario rivisitare ed aggiornare la disciplina dei controlli successivi di regolarità amministrativa, disciplina in parte contemplata nel "Manuale tecnico-operativo per le verifiche ispettivo-contabili" approvato con DGR n. 844 del 9 novembre 2018 - riguardante in sintesi il controllo ispettivo contabile sulle attività cofinanziate dall'Unione Europea, sulla gestione delle assegnazioni regionali alle strutture della Giunta regionale e agli Enti ed Organismi dipendenti dalla Regione - ove il controllo di regolarità amministrativa è trattato in parte e congiuntamente al controllo ispettivo contabile ed ai controlli di più spiccato carattere finanziario in funzione delle competenze allora attribuite alla Struttura preposta.

In ossequio alla connotazione data al controllo di regolarità amministrativa nel funzionigramma approvato in sede di riorganizzazione e alle finalità tipiche del medesimo, emergeva la necessità di aggiornare e ridefinire i criteri e le modalità di espletamento dei controlli successivi di regolarità amministrativa. Conseguentemente, nell'ambito del Piano delle Prestazioni approvato con DGR n. 203 del 14.04.2020 è stato assegnato al Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione l'obiettivo operativo annuale "Adozione disciplinare per la definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativa".

Il Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione ha quindi proceduto all'elaborazione dello schema del suddetto Disciplinare contenente la disciplina dello svolgimento dei controlli di successivi regolarità amministrativa.

Detta disciplina è ispirata ai principi e criteri di seguito sommariamente delineati.

1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa si annovera tra le azioni a disposizione del *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza* (R.P.C.T.), di natura sostanzialmente collaborativa ed avente la finalità di verificare che l'attività amministrativa regionale sia improntata al rispetto dei principi di trasparenza, correttezza

amministrativa e dei tempi procedurali, di ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della regolarità amministrativa, laddove siano riscontrate irregolarità e sia esercitabile il potere di autotutela, nonché di contribuire al miglioramento e semplificazione dell'attività amministrativa dell'Ente (Art. 1). In tal senso, il rapporto sull'esito dei controlli può contenere anche suggerimenti e proposte operative finalizzate a migliorare la qualità degli atti prodotti dall'Ente, anche attraverso la promozione di modifiche regolamentari, procedurali o di prassi e, nel caso in cui dal controllo emergano irregolarità ricorrenti, riconducibili a scorretta o differenziata interpretazione o applicazione di norme, il Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione, di concerto con il Direttore Generale ed il Servizio Legislativo, può promuovere circolari interpretative o direttive, al fine di eliminare le irregolarità riscontrate e di uniformare i comportamenti delle strutture dell'Ente (Art. 6).

2. I controlli successivi di regolarità amministrativa sono, in conformità con quanto previsto nella Delibera di organizzazione n. 153 dell'11.03.2020, diretti a verificare il rispetto dei principi di trasparenza, correttezza amministrativa oltre che dei tempi procedurali, relativamente ai procedimenti di spesa, di gara, di concessione di contributi e relativa rendicontazione, di stipula di convenzioni, di contratti di lavoro e di atti analoghi, nonché quelli relativi a bandi ed avvisi pubblici concernenti le procedure selettive per il reclutamento del personale. Gli atti da sottoporre a controllo sono individuati mediante tecniche di campionamento e di selezione informatizzata tali da assicurare la trasparenza della selezione e tali da riguardare proporzionalmente tutte le Strutture che adottino atti riferiti ai procedimenti ascrivibili alle tipologie anzidette (Art. 3).
3. L'esame degli atti viene effettuato con cadenza almeno semestrale e sulla base di parametri di verifica idonei ad accertarne la regolarità con riferimento ad elementi predefiniti, differenziati, nei limiti richiesti dalla specificità dell'oggetto del controllo, e conosciuti prima della formazione del campione degli atti da sottoporre a controllo (Art. 4).
4. Entro il mese di gennaio di ciascun anno, è predisposto e sottoposto all'approvazione della Giunta regionale un Piano dei Controlli che, sulla base dei principi e regole contenute nel disciplinare, definisce l'ambito dei controlli, il periodo di adozione degli atti sottoposti a controllo, l'entità del campione e le modalità operative per il campionamento, le modalità operative della procedura di controllo e sua tempistica, la griglia di valutazione contenente i parametri di controllo e la scheda di verifica (Art. 5).
5. L'esercizio e gli esiti del controllo sono documentati in un rapporto semestrale da trasmettersi al Presidente e ai Componenti della Giunta regionale, al Direttore Generale, all'OIV, al Collegio dei Revisori dei Conti e al Servizio Controllo di Gestione. Sulla base dei rapporti semestrali, il Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione redige il rapporto annuale sui controlli successivi di regolarità amministrativa, ai fini della predisposizione

della Relazione annuale sul sistema dei controlli che il Presidente della Regione trasmette alla Corte dei Conti ai sensi dell'art. 1 comma 6 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 (Art. 6).

Si dà atto che lo schema di “Disciplinare per la definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativa” è stato sottoposto alla Conferenza dei Direttori che ha espresso la propria condivisione sul documento, sull'intesa del recepimento di alcune osservazioni formulate, come da verbale in data 28 settembre 2020.

Le osservazioni formulate riguardavano, sostanzialmente, la più puntuale definizione delle tecniche di campionamento e degli esiti del controllo nell'ipotesi di riscontro di eventuali irregolarità.

Quanto alla prima osservazione, essendo all'uopo necessario l'utilizzo di una banca dati certa, aggiornata, completa e contenente la catalogazione degli atti per tipologia, con nota del Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione prot. n. 03009128/20 del 22/10/2020, è stata richiesta al Servizio Informatica e Statistica l'implementazione del sistema documentale da utilizzare quale banca dati per la formazione del campione, prevedendo la possibilità di classificare gli atti per tipologia già in fase di inserimento nel sistema e, quindi, di generare elenchi utili per la successiva estrazione.

E' stata poi precisata la modalità del contraddittorio nel caso di rilevate irregolarità, nel rispetto comunque del principio che l'esito del controllo non ha alcun effetto sull'atto, restando in capo al Dirigente che lo ha adottato la responsabilità di tener conto dei rilievi ed, eventualmente, porre in essere misure correttive in autotutela, ove ancora esercitabili ai sensi di legge, ovvero di confermare il proprio avviso sulla regolarità del provvedimento adottato.

Si è proceduto, quindi, alla rivisitazione dello schema di “Disciplinare per la definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativa”, nella versione definitiva allegata.

Il Responsabile dell'Ufficio
Controlli di regolarità amministrativa
Dott.ssa Everina Di Filippo

Il Dirigente del Servizio Autonomo
Controlli e Anticorruzione
Avv. Carlo Massacesi