



COMUNE DI PISA
UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE

Tel 050 910354-787
privacy@comune.pisa.it

~
Via degli Uffizi, 1 - 56125 Pisa

Pisa, 19 gennaio 2022

**A tutti i Dirigenti
Ai Titolari di Posizione Organizzativa**

**OGGETTO: Controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti gestionali dell'ente.
Finalità e provvedimenti adottabili in caso di referto negativo o positivo con rilievi.**

Il controllo successivo di regolarità amministrativa si inserisce nel più ampio sistema dei controlli interni degli enti locali che, dopo la riforma operata dal D. Lg. n.174/2012, convertito nella Lg. n.213/2012, trova la sua disciplina negli artt. 147, 147 *bis*, *ter*, *quater* e *quinqes* del Testo Unico degli Enti locali (D.Lgs 267/2000 di seguito TUEL).

La normativa sopra richiamata ha rafforzato l'architettura dei controlli interni, introducendone sette tipologie (il controllo di gestione, il controllo sulla qualità dei servizi erogati, il controllo strategico, il controllo sulle partecipate non quotate, il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo di regolarità contabile ed il controllo di regolarità amministrativa) al fine di esaltare - dopo la riforma del titolo V della Costituzione del 2001 - la maggiore autonomia dell'Ente locale nell'attuazione dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e quindi nel garantire legittimità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Si ricorda che il controllo di regolarità amministrativa:

- in fase preventiva si svolge nella fase di formazione dell'atto ed è assicurato da ogni responsabile, dirigente o titolare di posizione organizzativa, che, al momento dell'adozione della determinazione, deve attestare legittimità, regolarità e correttezza dell'atto e del procedimento ad essa presupposto,

- in fase successiva, ovvero ad atto già divenuto esecutivo, è assicurato sotto la direzione del Segretario Generale, secondo principi generali di revisione aziendale, con modalità rimesse all'autonomia organizzativa dell'ente e si svolge su categorie di provvedimenti amministrativi, da scegliersi secondo una selezione casuale, effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Come è noto ogni anno il Segretario Generale, con proprio provvedimento, stabilisce le tipologie di atti da sottoporre a controllo, concentrandosi su quelli considerati più meritevoli di attenzione in quanto di maggiore riflesso sull'attività dell'Ente e sulla spendita di denaro pubblico e ne individua le modalità di campionamento, tenendo conto dei risultati dei controlli degli anni precedenti e dell'eventuale intervento di modifiche normative e/o regolamentari che possano aver impattato, in modo particolare, sulla disciplina applicabile. Il numero di atti da controllare è generalmente aumentato per quelle categorie che, avendo presentato maggiori criticità, o essendo state interessate da modifiche normative e/o regolamentari, rendono opportuna una supervisione.

COMUNE DI PISA
Comune di Pisa
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0006519/2022 del 19/01/2022
PUBBLICAZIONE IN DATA 19/01/2022
FIRMA: P. MARCIANO

Il controllo successivo di regolarità amministrativa riveste un ruolo fondamentale nel processo di responsabilizzazione delle amministrazioni, proprio perché, essendo rigidamente ancorato a parametri normativi, costituisce un ottimo terreno di verifica della legittimità, correttezza e regolarità dell'agire dell'Ente. La natura di controllo meramente interno e l'autonomia organizzativa dell'amministrazione, su come effettuarlo, ha reso possibile l'introduzione, nel Comune di Pisa, di una procedura in contraddittorio con cui i destinatari del controllo successivo di regolarità amministrativa possono formulare una richiesta motivata di revisione dell'esito, previo colloquio diretto con il Segretario Generale (provvedimento del Segretario Generale n.213 del 23/02/2016). Questa procedura ne ha rafforzato la funzione dialettica e la naturale vocazione ad innescare meccanismi di autocorrezione e costante miglioramento della qualità degli atti adottati, tanto a scopo preventivo e deflattivo di eventuali contenziosi, consentendo l'attivazione, se del caso, degli istituti di autotutela, quanto, e soprattutto, al fine di assicurare il pieno e continuo perseguimento del pubblico interesse. Scopo della presente è quello di sensibilizzare i destinatari del controllo successivo di regolarità amministrativa sulla sua natura dialettica e costruttiva, in funzione della autocorrezione e del miglioramento prospettico che ne può derivare, invitandoli a non limitarsi a prendere solo atto dei referti, ma piuttosto a considerarli come direttive alla luce delle quali riesaminare i propri provvedimenti, sia per cancellarne eventuali errori presenti, sia per rivederne, *pro futuro*, le scelte compiute, evitando così il protrarsi di "distorsioni provvedimentali" a garanzia della legittimità, correttezza e regolarità dell'azione dell'ente. A norma del comma 3, dell'art. 147 *bis* del T.U.E.L., del resto, le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa *"sono trasmesse periodicamente, a cura del Segretario, ai responsabili dei servizi unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità..."*

Merita ricordare però che il controllo successivo di regolarità amministrativa non produce alcun effetto su esistenza, invalidità ed efficacia dell'atto sottoposto a controllo, svolgendosi nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale, secondo cui i destinatari del controllo, pur tenuti a valutare le segnalazioni e i rilievi ricevuti, rimangono responsabili delle decisioni e dell'adozioni delle conseguenti misure ritenute necessarie, o opportune, per porvi rimedio, restando pienamente titolari, in via esclusiva, della legittimità, regolarità e correttezza del provvedimento adottato. Va da sé che un approccio responsabile al controllo successivo di regolarità amministrativa produce effetti anche nell'interesse degli stessi destinatari del controllo, perchè i risultati raggiunti in sede di controllo costituiscono parametro di valutazione della *performance* individuale di dirigenti e titolari di posizione organizzativa, come espressamente previsto dallo stesso comma 3, dell'art. 147 bis del T.U.E.L sopra richiamato, secondo cui le risultanze del controllo sono trasmesse anche *"..ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale"* e ribadito dall'art. 8, comma 7, del *Regolamento per lo svolgimento del controllo di Regolarità amministrativa* (Del. G.C. n.189 del 17.10.2012).

Ciò premesso si ricorda che l'atto amministrativo è illegittimo, e come tale, annullabile, se è adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza (art. 21 *octies* della l. n. 400/1977), mentre è inopportuno quando è contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, in virtù del quale l'attività amministrativa deve essere condotta secondo principi razionali di imparzialità, economicità,

COMUNE DI PISA
Comune di Pisa
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0006519/2022 del 19/01/2022
Firmatario: MARCO MORICCI

efficacia ed efficienza e quindi svolgersi nel modo più idoneo possibile riguardo all'uso dei mezzi ed al raggiungimento degli obiettivi. L'inopportunità dell'atto, in altre parole, si manifesta non nella sua contrarietà a norme giuridiche, bensì nella violazione di norme non giuridiche di opportunità, di equità, di eticità, di economicità a cui la P.a. deve ispirarsi nell'esercizio delle sue funzioni discrezionali. L'autotutela amministrativa infine si identifica con il potere della P.a. di rimuovere, unilateralmente ed autonomamente, dall'ordinamento, i propri atti illegittimi o inopportuni.

Prima di procedere all'illustrazione dei rimedi esperibili in caso di atti illegittimi, inopportuni o anche più semplicemente incompleti o erronei, si forniscono taluni suggerimenti di carattere operativo che potranno rivelarsi utili per accrescere qualità ed efficacia, anche comunicativa, degli atti prodotti, e che si inseriscono nel sistema del controllo successivo di regolarità amministrativa come parametro di valutazione degli atti stessi. Se per assicurare legittimità e opportunità ai propri provvedimenti il Dirigente non può che tener presenti i presupposti di legge ed il perseguimento dell'interesse pubblico nella maniera più efficace (in relazione ai risultati ottenuti o che ci si aspetta di ottenere), più economica (in relazione alle risorse da impiegare) e più imparziale (rispetto ai vari interessi privati coinvolti) dandone conto, in modo esaustivo, nella motivazione, a tal fine risulta di fondamentale importanza:

1. indicare in modo corretto e puntuale i riferimenti normativi, richiamando specificamente la previsione normativa in applicazione della quale si procede all'adozione del provvedimento, considerato che tutti i provvedimenti del Comune sono e devono essere adottati in applicazione di norme, anche se di diverso rango e natura;
2. inserire nel testo dell'atto tutte le informazioni necessarie per ricostruire "la storia" del provvedimento e quindi indicare i fatti che giustificano l'adozione del provvedimento; gli accertamenti e gli atti istruttori compiuti ed il loro esito; richiamare gli eventuali pareri, valutazioni e accertamenti tecnici richiesti, indicando i soggetti cui sono stati richiesti, il loro esito e ove si tratti di pareri o valutazioni non obbligatori, specificando anche i motivi che hanno portato a richiederli;
3. dare puntualmente atto della sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto ovvero delle condizioni al verificarsi delle quali le norme di riferimento consentono l'adozione di quel provvedimento;
4. adottare una vera e propria strategia dell'attenzione verso la motivazione, la cui assenza, inadeguatezza, insufficienza e/o lacunosità si traduce in un vizio di legittimità per violazione di legge e/o per eccesso di potere. Non esiste di certo uno schema standard per l'elaborazione della motivazione di un provvedimento, che cambierà in maniera sostanziale a seconda della natura, più o meno vincolata, del potere esercitato, ma certamente una motivazione congrua è quella che manifesta all'esterno il percorso decisionale seguito dall'Amministrazione per adottare quel determinato provvedimento e quindi parte illustrando il problema, prospetta quali sono gli interessi coinvolti, e dimostra, dopo attenta valutazione e comparazione di tali interessi, di scegliere la soluzione migliore, in quanto maggiormente rispondente al perseguimento dell'interesse pubblico, anche dal punto dell'efficacia e dell'economicità;
5. procedere alla redazione di atti di chiara formulazione, che usino un linguaggio amministrativo accessibile e comprensibile non solo agli "addetti ai lavori, ma alla



generalità indifferenziata dei cittadini, esigenza ancor più sentita da quando la normativa in materia di trasparenza ha ampliato notevolmente la platea di soggetti che, al di là dei diretti destinatari, hanno diritto a conoscere i provvedimenti amministrativi.

Ciò detto, gli strumenti di autotutela che possono essere azionati di fronte a esiti del controllo non pienamente positivi varieranno, ovviamente, a seconda delle criticità rilevate nei referti del controllo stesso.

Va da sé che ove siano segnalate criticità nell'atto attinenti alla sola tecnica redazionale, è già sufficiente tenere in debito conto dei rilievi mossi nella stesura dei futuri atti.

Ove si tratti, invece, di irregolarità o omissioni che rendono l'atto incompleto o impreciso, ma che comunque si sostanziano in irregolarità non invalidanti, non incidenti sulla legittimità sostanziale del provvedimento e che, per questo, determinano una valutazione comunque positiva, seppur con rilievi, dell'atto stesso, è opportuno procedere, laddove possibile, con provvedimenti o note di **rettifica** con cui il responsabile, preso atto dell'omissione e/o dell'irregolarità rilevata, darà conferma che trattasi di un mero difetto di documentazione, nel testo della determina, dell'adempimento che però è stato comunque assolto, o di un mero errore di rinvio alla normativa applicabile, che però nella sostanza è stata correttamente applicata. Rientrano in questa categoria, a titolo meramente esemplificativo, la non corretta indicazione dei richiami normativi e delle norme giuridiche da applicare alla fattispecie, la mancata indicazione della forma contrattuale scelta, la mancata indicazione della pubblicazione del provvedimento su amministrazione trasparente, il mancato riferimento nel provvedimento agli obblighi del contraente derivanti dall'applicazione del codice di comportamento, l'errata classificazione del provvedimento sul sistema di gestione documentale, quando tali errori o omissioni siano appunto solo formali, ovvero riguardino la mera stesura dell'atto, ma in concreto siano seguiti dal corretto inquadramento sostanziale della fattispecie, sia a livello di normativa applicabile, che di forma contrattuale scelta, che di obblighi di trasparenza, che di classificazione e così via, tutto ciò in ossequio al principio di strumentalità delle forme.

Ove invece l'errore e/o l'omissione non riguardi solo la forma dell'atto, ma sia proprio una carenza adempimentale (pensiamo ad un provvedimento che non sia stato di fatto pubblicato su amministrazione trasparente, o alla mancata acquisizione della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interesse a carico del responsabile del procedimento e/o del dirigente, se diverso dal primo) è necessario eliminare il vizio con un atto di **sanatoria** che integri, *ex post*, l'atto degli elementi mancanti.

Nei casi più gravi invece, di atti illegittimi per violazione di legge o eccesso di potere, come nel caso di atti adottati applicando una normativa in assenza dei relativi presupposti di fatto (ad esempio un provvedimento inquadrato e gestito come incarico professionale anziché come appalto di servizi, o un provvedimento nel quale è stata applicata una procedura di scelta del contraente non conforme al dettato normativo) o di atti totalmente privi di motivazione, laddove sussista interesse alla conservazione dell'atto, si può procedere adottando un nuovo provvedimento amministrativo (di secondo grado) c.d. di **convalida** del primo, con cui: a) sia manifestata la volontà di eliminare il vizio dell'atto di primo grado, b) sia indicato precisamente il vizio da rimuovere; c) si motivi precisamente in ordine alla sussistenza dell'interesse pubblico alla conservazione dell'atto viziato

COMUNE DI PISA
Comune di Pisa
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0006519/2022 del 19/01/2022
Firma di []

(art. 21 *nonies*, comma 2, della Lg. 241/1990). La possibilità di convalidare l'atto illegittimo è subordinata alla sussistenza dell'interesse pubblico alla sua conservazione ed al fatto che ciò avvenga entro un termine ragionevole dalla adozione dell'atto viziato, termine che potrà ritenersi ragionevole fino a quanto non sarà decorso il termine per impugnare, perché decorso questo, l'atto si sarà ormai consolidato nei confronti dei destinatari, per cui appare difficile ravvisare la sussistenza di un interesse pubblico alla sua modifica.

Di fronte ad un atto illegittimo, anziché decidere di mantenerlo in vita, convalidandolo, o laddove questo non sia possibile, si può valutare, in alternativa, di ritirarlo del tutto dall'ordinamento mediante il suo **annullamento d'ufficio** (art. 21 *nonies*, comma 1, della Lg. 241/90) con efficacia retroattiva. Sono condizioni per un esercizio corretto del potere di annullamento d'ufficio: la sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al suo ritiro e il fatto che, dalla sua adozione, sia decorso un termine ragionevole, termine che non può superare ora i 12 mesi (ex art. 63 del d.lg 77/2021) se si tratta di provvedimenti autorizzatori o attributivi di vantaggi economici. Per il *favor* previsto nell'ordinamento verso il principio di conservazione dei valori giuridici, nonché per ragioni di tutela del legittimo affidamento, nel valutare l'interesse pubblico si dovrebbe sempre però, laddove possibile, privilegiare la soluzione conservativa (attraverso la convalida) piuttosto che quella "annullatoria", in ossequio al principio generale dell'utile per inutile *non vitiatur* (ovvero ciò che è valido non è viziato da ciò che non è valido).

L'atto che presenta invece solo vizi di merito, di opportunità, potrà essere **revocato** se non ha già esaurito i suoi effetti, cessando di produrne di nuovi (art. 21 *quinquies* della Lg.241/90).

Va da se che in tutti i casi in cui, agendo in autotutela, si producono effetti nei confronti dei destinatari dell'atto o di terzi, non si potrà mai prescindere dal rispetto delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo, di cui agli artt. 7 e ss della Lg. 241/1990.

Quanto precede ha il solo scopo di illustrare quali possano essere i mezzi a disposizione per porre rimedio ai propri "errori", con l'auspicio di stimolare un approccio più costruttivo e dialettico nei confronti dei referti del controllo che devono essere visti, lo si ribadisce, come direttive tese a stimolare l'autocorrezione e il costante miglioramento della qualità dei propri provvedimenti. La funzione dialettica del controllo successivo di regolarità amministrativa riveste comunque un'importanza fondamentale anche ai fini del referto sul sistema dei controlli interni che deve essere trasmesso, ogni anno, alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 148 del T.U.E.L. Con specifico riguardo al controllo successivo di regolarità amministrativa, infatti, la Corte pone particolare attenzione proprio al riscontro dato dai Responsabili dei servizi agli esiti dello stesso, richiedendo di indicare specificatamente quante irregolarità siano state sanate rispetto alle irregolarità rilevate e se i responsabili di servizi si siano o meno adeguati alle direttive impartite nei referti del controllo.

Il Segretario Generale
Dott. Marco Mordacci

COMUNE DI PISA
Comune di Pisa
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0006519/2022 del 19/01/2022
Firmatario: MARCO MORDACCI