



ALL. B

COMUNE DI SANTA NINFA

Provincia di Trapani

COMUNE DI SANTA NINFA
PROVINCIA DI TRAPANI
NUMERO PROT. 4349 DEL 17-04-2014
CATEGORIA 1 CLASSE FASC.

Prot. ____ /segr. del ____

Report del controllo di regolarità amministrativa
settore dei servizi tecnici

novembre/dicembre 2013

Controllo successivo di regolarità amministrativa

(articolo 147-bis comma 2 del TUEL)

Con deliberazione n. 17 del 22.3.2013 il Consiglio Comunale ha approvato il Regolamento sulla disciplina dei controlli interni previsto dagli art. 147 e seguenti del TUEL, così come modificati dal D.L.174/2012, convertito dalla L. 213/2012.

L'articolo 10 del suddetto Regolamento, rubricato "Controllo successivo", dispone, testualmente:

"1. Il segretario comunale organizza, svolge e dirige il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

2. Il segretario comunale, assistito dal personale dell'ufficio segreteria (settore dei Servizi Amministrativi), secondo i principi generali della revisione aziendale e con tecniche di campionamento, verifica la regolarità amministrativa e contabile delle determinazioni che comportano impegno contabile di spesa, dei contratti e di ogni altro atto amministrativo che ritenga di verificare.

3. Il segretario comunale svolge il controllo successivo, con tecniche di campionamento, con cadenza almeno semestrale. Il segretario comunale può sempre disporre ulteriori controlli nel corso dell'esercizio.

4. Il segretario comunale descrive in una breve relazione i controlli effettuati ed il lavoro svolto. La relazione si conclude con un giudizio sugli atti amministrativi dell'ente.

5. Nel caso il segretario comunale esprima un giudizio con rilievi, un giudizio negativo o rilasci una dichiarazione di impossibilità ad esprimere un giudizio, deve motivare analiticamente la decisione.

6. Entro cinque giorni dalla chiusura della verifica, il segretario trasmette la relazione al presidente del consiglio comunale ed ai capigruppo consiliari, ai responsabili di servizio, all'organo di revisione, al nucleo di valutazione/organismo indipendente di valutazione affinché ne tenga conto in

sede di giudizio sulla performance, ed alla Giunta Comunale che, con propria deliberazione, nella prima seduta utile, ne prenderà atto.

7. Qualora il segretario comunale rilevi gravi irregolarità, tali da perfezionare fattispecie penalmente sanzionate, trasmette la relazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, alla Procura presso la Sezione Regionale della Corte dei Conti e alla Procura presso il Tribunale.

8. Nella prima seduta utile successiva, il Presidente del consiglio comunale ha facoltà di iscrivere la relazione all'ordine del giorno affinché l'assemblea prenda atto della stessa”.

Con atto organizzativo adottato con determinazione n. 437 del 30.12.2013, il segretario comunale – rilevate alcune carenze nel regolamento- ha determinato e specificato gli ambiti del controllo, ha indicato i parametri per assicurare il campionamento degli atti, ha determinato i tempi di effettuazione dei controlli e ne ha esplicitato le modalità operative, procedimentalizzandolo.

In particolare, si è costituito l'ufficio di supporto incardinato presso l'ufficio di segreteria, e si è determinato di procedere alle verifiche a cadenza bimestrale, sul presupposto che per garantirne l'efficacia esso deve essere esercitato in tempi ragionevolmente prossimi allo svolgimento dell'attività amministrativa, al fine di garantire l'utile esplicarsi del potere di direttiva, che può anche segnalare l'esigenza del riesame.

Si è anche chiarito che il nuovo sistema di controllo interno è fondato non sulla minaccia della sanzione, tipica dei controlli esterni, bensì su un processo condiviso ed imparziale, quello dell'*auditing*, che in modo trasparente e nell'interesse di tutti, possa aiutare a tenere l'azione amministrativa in zone di sicurezza rispetto ad errori o irregolarità fonte di responsabilità per i dirigenti e per gli amministratori, prevenendo anche rischi corruttivi.

In sede di prima attuazione, tenuto conto che nel corso dell'anno 2013 il sistema non era stato attuato, si è stabilito di avviare il controllo sugli atti adottati a partire dal 15.11.2013, data di insediamento del segretario reggente che sottoscrive il presente rapporto.

In data 7.1.2014 si è provveduto ad individuare, tramite sorteggio, gli atti da sottoporre a controllo, individuando anche quelli da controllare per assicurare il campionamento (modalità di affidamento e importo).

I risultati del controllo

In sede di prima attuazione e strutturazione dell'attività in esame, e nelle more dell'adozione del piano di prevenzione della corruzione, il controllo è stato principalmente orientato sui seguenti aspetti:

- verifica della correttezza formale nella redazione dell'atto;
- verifica della correttezza formale delle procedure;
- rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell'ente;
- rispetto degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni di cui al d. lgs. 33/2013 (entrato in vigore il 20 aprile 2013);
- analisi del rispetto dei tempi dei procedimenti;
- Verifica del rispetto degli obblighi di acquisto sul mercato elettronico o con altri sistemi di *e-procurement*.

Rinviando all'esame analitico delle singole schede di report per ciascun atto sottoposto a controllo, si ritiene opportuno segnalare quanto segue.

Si osserva, preliminarmente, che non sono stati individuati atti di accertamento delle entrate. Tale circostanza - fermo restando che può essere riconducibile al periodo dell'esercizio finanziario cui si riferisce il controllo - desta perplessità in quanto solo ed esclusivamente a seguito del formale atto di accertamento è possibile procedere alle relative e consequenziali operazioni amministrative e annotazioni contabili, consistenti nelle ulteriori fasi della riscossione (attraverso l'emissione della reversale di cassa) e del versamento. L'art. 178 del D. Lgs. n. 267/2000 infatti, individuando le fasi dell'entrata le distingue in ACCERTAMENTO, RISCOSSIONE e VERSAMENTO. Il successivo art. 179 individua in maniera puntuale le modalità con cui avviene l'accertamento definendolo "*la prima fase di gestione dell'entrata mediante la quale, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza*".

Il responsabile, pertanto, dovrà procedere a formalizzare in un atto amministrativo l'accertamento delle entrate di competenza del proprio settore di appartenenza, evidenziando gli elementi sulla base dei quali si procede all'accertamento (con particolare attenzione all'aspetto motivazionale), e il riscontro di tutti i requisiti previsti dalla norma.

In linea generale, dalle verifiche effettuate sugli atti sottoposti a controllo, sono state evidenziate le seguenti ricorrenti irregolarità, alcune di carattere formale, altre di carattere sostanziale, che potrebbero comportare, qualora impugnati, l'annullamento degli atti, nonché radicare ipotesi di responsabilità disciplinare e amministrativo/contabile.

In sintesi, le irregolarità sono le seguenti:

1. mancanza, nel preambolo dell'atto, del **riferimento agli atti di indirizzo** emanati dagli organi di indirizzo politico (Giunta Comunale, Consiglio Comunale, Sindaco);
2. mancanza dei **riferimenti normativi** che sono alla base dell'atto (si fa notare che l'indicazione dei riferimenti normativi non si configura come un puro esercizio di stile ma è finalizzata ad evidenziare e rendere chiaro il percorso logico-giuridico seguito dal responsabile del procedimento durante la fase istruttoria dello stesso, mettendo in risalto i presupposti normativi che sono alla base della scelta di operare in un certo modo piuttosto che in altri ed evidenziando la competenza del soggetto e legittimità delle scelte compiute). Si ricorda che i pubblici funzionari agiscono esercitando poteri amministrativi dotati di imperatività ed esecutività i quali, pertanto, trovano la loro ragione d'essere nel principio di legalità. Di qui la necessità di ricondurre a norma di legge l'esercizio di un determinato potere amministrativo ogni volta che questo si esercita;
3. in tutti gli atti sottoposti a controllo lo scrivente ha riscontrato una insufficiente **motivazione** o la sua completa assenza. Tale circostanza costituisce non solo un'irregolarità dell'atto, ma una vera e propria illegittimità dello stesso, sanzionabile con l'annullabilità per violazione di legge ai sensi dell'art. 21-octies della legge n. 241/90. L'art. 3 della legge medesima prevede, infatti, che ogni provvedimento amministrativo, ad esclusione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale, deve essere motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria;
4. con riferimento al dispositivo dell'atto, alcune determinazioni contengono un **contestuale impegno e liquidazione della spesa**. Tale prassi non è corretta in quanto le due fasi sono giuridicamente e contabilmente distinte. La fase dell'impegno di spesa deve necessariamente precedere quella della liquidazione; la liquidazione può avvenire esclusivamente dopo la verifica - da parte del responsabile del procedimento - del puntuale e corretto adempimento della prestazione richiesta; il soggetto incaricato della prestazione non dovrebbe effettuare la prestazione prima della

comunicazione da parte del responsabile del procedimento dell'avvenuto impegno contabile (gli estremi dell'impegno dovrebbero essere addirittura essere indicati nella fattura), il quale, pertanto, deve necessariamente collocarsi in una fase precedente alla liquidazione. *Ergo*, per semplice sillogismo aristotelico, le due fasi – impegno e liquidazione - non possono coincidere , né essere tantomeno contenute nel medesimo atto. Ciò non solo in ossequio a quanto previsto dall'art. 182 del D. Lgs. n. 267/2000 (che suddivide le fasi della spesa in impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento), ma anche e soprattutto in applicazione dell'art. 191 del D. Lgs. n. 267/2000, che disciplina pedissequamente le regole da seguire per le procedure di spesa, e al quale ogni responsabile è tenuto ad attenersi, anche al fine di evitare l'insorgere di debiti furori bilancio o di passività latenti che possano minare gli equilibri di bilancio. Sul punto si richiama la direttiva dello scrivente prot. 14039 del 11.12.2013;

5. manca in tutti atti l'attestazione circa l'assenza di situazioni di conflitto d'interessi con riferimento all'atto medesimo, secondo quanto previsto dal codice di comportamento di cui al DPR n. 62/2013, e oggetto di apposita direttiva da parte del sottoscritto prot. 13576 del 28.11.2013.

DETERMINAZIONI DI AFFIDAMENTO DI APPALTI DI LAVORI SERVIZI E FORNITURE

E' da rilevare, preliminarmente, che -con riferimento a tale tipologia di atti- la legge prevede che ogni affidamento sia preceduto dalla determinazione a contrattare prevista dall'art. 192 del Tuel e dall'art. 13 della L.r. 30/2000.

Si fa notare che la determinazione a contrattare è atto obbligatorio che costituisce il punto di partenza per qualsivoglia tipologia di affidamento di lavori, servizi e forniture, indipendentemente dal valore del contratto e dalla tipologia di scelta del contraente utilizzata. Pertanto, tutti gli affidamenti che ciascun ufficio intende porre in essere dovranno essere preceduti dalla determinazione a contrattare, la quale dovrà contenere gli elementi indicati dall'art. 192 D. Lgs. n. 267/2000 (in particolare "*il fine che con il contratto si intende perseguire; l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali; le modalità di scelta del contraente ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni e le ragioni che ne sono alla base*"), oltre ad evidenziare, naturalmente, le ragioni concrete che sono alla base dell'affidamento.

Tra le irregolarità di maggior incidenza riscontrate nell'attività di controllo di tali tipi di atto si distinguono due diverse tipologie:

1. irregolarità di tipo formale
2. irregolarità sostanziali legate alle procedure di affidamento

Fra le prime, che si ritiene possano essere superate con maggiore facilità attraverso l'utilizzo da parte dei responsabili di settore degli schemi di determinazioni e delle *check list* che per l'anno 2014 verranno elaborati e emessi a disposizione dallo scrivente, sono maggiormente ricorsero:

- mancata indicazione dell'aliquota dell'IVA
- mancata indicazione delle modalità di liquidazione
- assenza del riferimento alla circostanza che il concorrente aggiudicatario è risultato in possesso di tutti i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti dall'art. 125 comma 12 del Codice dei Contratti e del DURC
- assenza dei riferimenti di diritto (D. Lgs. 163/2006, Regolamento attuativo DPR 207/2010...)
- mancato inserimento della clausola dell'obbligo di tracciabilità
- mancata indicazione del responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 5 della legge n. 241/1990

Fra le seconde - sicuramente più rilevanti - che presuppongono per il loro superamento una maggiore attenzione alla normativa, ai regolamenti interni in materia di affidamento di forniture, beni e servizi, e alla giurisprudenza e alla prassi, sono state riscontrate maggiormente:

- mancato rispetto degli obblighi di approvvigionamento tramite gli strumenti di *e-procurement*, con particolare riferimento alle convenzioni CONSIP e al MEPA (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione), la cui violazione ai sensi dell'art. 1 del d.l. 95/2012 comporta la nullità dell'atto, la responsabilità disciplinare del dipendente, e la responsabilità per danno erariale (si rinvia alle singole schede di report);
- mancata verifica del possesso dei requisiti di ordine generale (art. 38 cod. dei contratti pubblici) in capo ai contraenti individuati ex art. 125, comma 11 del codice, e dalla capacità di contrarre con la pubblica amministrazione;
- mancata tracciabilità del procedimento di individuazione dei soggetti interpellati nelle procedure di gara informale, con impossibilità di verifica del rispetto dei principi di rotazione e parità di trattamento richiamati dal comma 12 dell'art. 125 del codice dei contratti;
- mancata indicazione del CIG e della clausola dell'obbligo di tracciabilità, o in alternativa della dichiarazione del dirigente attestante l'insussistenza dei presupposti di applicazione della normativa (L.136/2010)
- assenza di indicazione della forma contrattuale, dei termini per la stipula del contratto e di avvio del servizio;
- mancata individuazione del direttore dell'esecuzione, figura obbligatoriamente prevista dal DPR 207/2010 per gli appalti di servizi;

Sono state, inoltre, riscontrate criticità in relazione agli adempimenti degli obblighi di pubblicazione e trasparenza di cui al D. Lgs 33/2013, sui quali si richiama la direttiva dello scrivente prot. 14424 del 19.12.2013, e si rinvia alle FAQ pubblicate dall'Anac nel sito anticorruzione.it

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto emerso dai controlli effettuati, lo scrivente – riservandosi di emanare specifiche direttive sulle criticità più rilevanti- evidenzia la necessità di una maggiore sinergia tra il responsabile del settore e i singoli responsabili di procedimento, al fine di omogeneizzare e standardizzare i procedimenti, individuare il contenuto minimo obbligatorio di ogni tipologia di atto, e rispettare le norme in materia di contrattualistica pubblica. In verità, tale attività risulta già riscontrabile negli atti posti in essere alla fine del mese di dicembre 2013, a seguito dell'emanazione da parte dello scrivente di direttive di sana gestione cui gli uffici debbono uniformarsi.

Si segnala la necessità di approvare un nuovo regolamento per l'affidamento dei lavori, servizi e forniture in economia, che risulti conforme all'art. 125 commi 8 e 11 del codice, ed ai principi giurisprudenziali in materia.

Particolare preoccupazione desta, in particolare, la violazione degli obblighi di cui all'art. 1 comma 450 della L. 296/2006 (secondo periodo) e dell'art. 26, comma 3 della L. 488/1999; la nullità degli atti adottati è testuale, e pertanto le obbligazioni assunte in violazione di tali norme non sono riconducibili all'ente; da ciò consegue la responsabilità disciplinare e quella amministrativo-contabile.



IL SEGRETARIO COMUNALE REGGENTE

(Avv. Vito Antonio Bonanno)