



COMUNE DI SANTA NINFA

Libero consorzio comunale di Trapani

Prot.11742 /segr. del 03.11.2014

Report del controllo di regolarità amministrativa
settore tecnico
marzo/aprile 2014

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.

L'atto organizzativo prevede che il controllo viene effettuato a cadenza bimestrale; all'individuazione degli atti da controllare, si provvede entro il 10 del mese successivo alla scadenza di ciascun bimestre. In data 15.5.2014 si è provveduto ad individuare, tramite sorteggio, gli atti da sottoporre a controllo per il periodo marzo/aprile 2014, 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, sviluppando alcune annotazioni contenute nei report precedenti.

Non si reiterano le considerazioni di sistema relative agli atti di accertamento e agli atti relativi all'affidamento di contratti pubblici, rinviando sul punto al report del periodo precedente.

In particolare si ribadisce la necessità di correggere tutti gli errori formali ancora presenti negli atti, oggetto di segnalazione specifica nel precedente report al quale si rinvia espressamente, rimarcando in questa sede la necessità di **verificare ed attestare l'insussistenza di ipotesi, anche potenziali, di conflitto di interessi**, nonché di dare atto delle **modalità di assolvimento degli obblighi di trasparenza di cui al d. lgs. 33/2013, e di rispettare gli obblighi di post-informazione di cui all'art. 65 del codice dei contratti**, anche nelle ipotesi di affidamento diretto.

L'esame di alcune determinazioni di liquidazione ha portato alla luce la sussistenza di alcuni contratti di fornitura di carburante effettuati in violazione dell'art. 1, comma 7 del d.l. 95/2012. Nel richiamare le precedenti indicazioni sugli obblighi relativi all'utilizzo di strumenti elettronici e/o di convenzioni, si rinvia alla direttiva 4434 prot. 22.4.2014 e se ne chiede la puntuale applicazione, anche alla luce della sanzione di nullità prevista per i contratti stipulati in violazione dei detti obblighi.

Sugli obblighi di *e-procurement* si richiama ulteriormente l'attenzione, alla luce dell'art. 47 comma 9 del d.l. 66/2014 che riconduce alla violazione di tali obblighi il taglio aggiuntivo sul fondo di solidarietà stabilito dal comma 8 della medesima norma.

L'esame delle determinazioni n. 10, 15, 17, 19, 20 e 22 ha, invece, evidenziato –come puntualmente segnalato nelle relative schede di report – la necessità di fare ulteriore chiarezza, da un punto di vista concettuale, sugli istituti della procedura negoziata senza previo avviso (art. 57 del codice) e l'affidamento diretto di cui all'art. 125, commi 8 e 11 del codice. Nel rinviare ad una futura direttiva ai sensi dell'art. 147-bis, comma 3 del Tuel, in questa sede si sottolinea quanto segue.

Si tenga conto che la procedura negoziata è disciplinata dalla legge (art. 56 e 57 del codice) e può essere applicata a tutti gli appalti di lavori e servizi, indipendentemente dall'importo, purchè ricorrano alcuni presupposti specificamente previsti dalla legge.

L'affidamento diretto, invece, è una speciale forma contemplata dalla legge, ma disciplinata dal regolamento comunale, cui si può ricorrere esclusivamente per alcune tipologie di lavori e servizi (espressamente previste dal regolamento), e nei limiti massimi di spesa previsti dallo stesso regolamento.

Nelle determinazioni a contrattare occorre espressamente indicare quale procedura si sta applicando, citando la relativa fonte normativa, ed esplicitando se in concreto sussistono i relativi presupposti: e ciò, proprio al fine di consentire agli organi di controllo la verifica del rispetto dei presupposti di legge e delle norme procedurali.

E' bene, inoltre, evidenziare che in base agli orientamenti della ex AVCP anche le procedure di affidamento diretto debbono essere svolte nel rispetto della cornice di principi generali sull'affidamento dei contratti pubblici derivanti dai Trattati e dalle direttive comunitarie, e trasfusi nell'art. 2 del Codice. Particolare attenzione va posta sull'individuazione dei soggetti con cui negoziare, avendo ben chiaro che nel caso dell'affidamento diretto non si istaura una vera e propria procedura, e che all'esito della negoziazione si individua il contraente e il contenuto del contratto. Ciò implica che in tal caso la verifica dei requisiti relativi alla legittimazione e capacità a contrarre con la pubblica amministrazione deve **PRECEDERE** l'affidamento del contratto, e non già seguirlo.

ATTI DI LIQUIDAZIONE

Particolare attenzione si richiama sugli atti di liquidazione, sintetizzando alcuni elementi di sistema, che richiedono modifiche organizzative da attuare in modo coordinato tra i vari settori.

- 1) Anche per i contratti di forniture di beni e servizi è necessario procedere alla nomina del direttore, figura assimilabile al direttore dei lavori. E' tale soggetto che, sotto la propria responsabilità, dovrà attestare che la prestazione dedotta in contratto è stata eseguita, che essa è regolare e conforme al capitolato e che si sono realizzate tutte le condizioni propedeutiche a procedere al pagamento del corrispettivo. Sul punto, l'istruttoria degli atti deve essere integrata, ampliata e deve fare espresso riferimento a tali verifiche. Particolare attenzione deve essere prestata agli atti di liquidazione relativi alle prestazioni svolte dalla Belice Ambiente spa.
- 2) E' necessario dare atto in ciascun atto di liquidazione dei tempi impiegati per concludere il procedimento. Tale verifica risulta assolutamente necessaria per un duplice ordine di motivi.
 - a) In primo luogo, serve a dimostrare il rispetto dei tempi procedurali per ciascuna pratica. La legge prevede, infatti, che ogni procedimento deve concludersi entro termini fissati dalla legge, prevedendo una specifica responsabilità per danno da ritardo. Nel caso dei pagamenti, i tempi sono stati fissati dal d. lgs. 231/2002, modificato dalla L. 192/2012, che in attuazione di norme comunitarie ha previsto l'obbligo di pagamento ordinariamente entro 30 giorni dal ricevimento delle fatture, prevedendo il maturarsi di interessi moratori in favore del creditore, in modo automatico e senza diffida, dalla scadenza di tale termine al soddisfo. Sulla questione si rinvia alla direttiva dello scrivente prot. 9506 del 16.9.2014, di cui si chiede puntuale applicazione, evidenziando che il mancato rispetto dei tempi di pagamento è sanzionato dal d.l. 66/2014 con il divieto assunzionale. La legge 190/2012, che introduce misure di prevenzione della corruzione amministrativa, ha previsto tra le misure organizzative da inserire nel piano di prevenzione della corruzione anche il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi (art.1, comma 9, lett. d). In sostanza, la violazione del termine previsto per i pagamenti espone l'amministrazione a richieste di esborsi ulteriori a titolo di interessi, e nello stesso tempo è indice di comportamenti potenzialmente discorsivi dell'imparzialità che deve caratterizzare i rapporti della pubblica amministrazione con i cittadini e i suoi contraenti. In tale ottica l'art. 33 del d.lgs. 33/2013 ha previsto che annualmente (da 2015 trimestralmente) le pubbliche amministrazioni debbono pubblicare in amministrazione trasparente l'indice dei tempi medi di pagamento. Risulta, pertanto, necessario che in ciascuna determinazione si dia atto del rispetto dei tempi di pagamento, indicando la durata del procedimento di liquidazione. In particolare, si tenga conto che il procedimento di pagamento inizia a decorrere dalla registrazione al protocollo della fattura: è, dunque, necessario che ciascuna fattura venga acquisita direttamente dall'ufficio del protocollo, che deve registrarla con immediatezza e consegnarla all'ufficio competente in giornata e contestualmente all'ufficio di ragioneria, affinché venga avviato dal primo il procedimento di liquidazione e dal secondo venga monitorato ed attestato il tempo di pagamento. Auspico particolare attenzione alla tematica qui segnalata, in quanto l'art. 47 del citato d.l. 66/2014 lega al tempo medio dei pagamenti dell'anno precedente il peggioramento della decurtazione del fondo di solidarietà comunale di cui al comma 8 della norma citata.
 - b) In secondo luogo, si richiama l'attenzione sulla necessità di rispettare l'ordine cronologico nella liquidazione delle fatture e nel pagamento, in quanto l'art. 159 del Tuel subordina l'operatività del beneficio dell'impignorabilità delle somme destinate nel semestre al pagamento di alcune tipologie di spese, al rispetto dell'ordine cronologico nei pagamenti. La giurisprudenza è concorde nel ritenere che nel caso di contestazione da parte del terzo del rispetto dell'ordine, l'onere della prova sul punto incombe sull'amministrazione. Si

richiede, quindi, particolare attenzione sul punto, richiamando la responsabilità dei capi settore.

- c) In tutti gli atti di liquidazione deve essere indicato il **codice SIOPE**, avendo cura di indicare i codici recentemente approvati con decreto MEF del 28 luglio 2014 pubblicato nella GURI del 8.8.2014.
- d) In base all'art. 31 del D.l. 69/2013, convertito con la legge n. 98/2013, il DURC deve essere allegato all'atto di liquidazione o ne devono essere riportati gli estremi.
- e) Tutti gli atti di liquidazione debbono essere trasmessi alla ragioneria che DEVE effettuare il controllo contabile ai sensi dell'art. 184, ultimo comma del Tuel, riportandone l'esito sull'atto di liquidazione.

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, mettendo a regime le direttive emanate dallo scrivente.

Giovedì, 23 ottobre 2014

IL SEGRETARIO COMUNALE
F.to (Avv. Vito Antonio Bonanno)