



COMUNE DI SANTA NINFA

Libero consorzio comunale di Trapani

Prot.14027 /segr. del 10.10.2016

Report del controllo di regolarità amministrativa

settore tecnico

gennaio/giugno 2016

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 venga effettuato a cadenza bimestrale e che semestralmente venga redatto un report riassuntivo sull'attività posta in essere.

Il Comune ha aggiornato il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, alla luce anche delle recenti linee guida fornite dall'Anac. In coerenza anche con i più recenti orientamenti della magistratura contabile sull'organizzazione del sistema dei controlli interni e, nelle more di una revisione complessiva del regolamento comunale per adeguarlo alle più recenti normative e creare un sistema integrato in cui le misure anticorruzione siano integrate nel piano della performance, si è provveduto in sede di organizzazione del presente controllo, riferito agli atti adottati nel 1° semestre 2016, ad affinare la tecnica del campionamento estendendo il controllo a tutti quegli atti rilevanti in chiave di prevenzione della corruzione, onde accentrare in questa sede il monitoraggio sulla corretta attuazione delle misure di prevenzione introdotte dal PTPC 2016/2018, come meglio indicato nel

verbale del 2.9.2016 di individuazione degli atti, implementando anche i parametri di controllo con la verifica del rispetto delle più importanti misure generali e specifiche di cui al richiamato Piano.

I risultati del controllo

Il controllo è stato principalmente orientato sui seguenti aspetti:

- verifica della correttezza formale nella redazione dell'atto;
- verifica della correttezza formale delle procedure;
- verifica del rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell'ente;
- verifica del 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*.

AFFIDAMENTI DIRETTI

Il controllo di regolarità amministrativa ha consentito di individuare taluni provvedimenti di assunzione di impegni di spesa in violazione della normativa sulla contrattualistica pubblica; nello specifico si rileva la mancata osservanza delle procedure atte ad individuare il soggetto affidatario del servizio.

Nelle determinazioni di impegno nn. 43 e 44 l'Ufficio - sulla base di un accordo assunto nella riunione del 10.2.2016 svoltasi presso il Dipartimento Regionale delle Acque e dei Rifiuti, motivato dalla necessità di superare il fenomeno emergenziale dei rifiuti dovuto al blocco del servizio di igiene ambientale nel territorio dell'ATO TP2 e attraverso cui è stata data ai Comuni la facoltà di erogare quanto dovuto alle officine presso cui erano tenuti i mezzi di Belice Ambiente S.p.a. in liquidazione, per la riparazione e la messa in sicurezza degli stessi - ha provveduto all'assunzione degli impegni di spesa sulla base delle note (prot. n. 650 del 15.2.2016 e n. 1052 del 8.3.2016) inviate da Belice Ambiente S.p.a. in liquidazione-Gestione Commissariale con le quali sono stati trasmessi rispettivamente l'elenco dei mezzi della Belice Ambiente assegnati al Comune di Santa Ninfa ed i preventivi per i lavori di riparazione degli stessi. Orbene, l'analisi giuridica del caso di specie, inquadrabile tra gli istituti di sostituzione del soggetto passivo nel rapporto obbligatorio, porta ad escludere la possibilità che la fattispecie sia qualificabile come accollo ai sensi dell'art. 1273 c.c. in quanto non si riscontra la necessaria natura di contratto a favore di terzo ex art. 1411 c.c. nell'accordo tra l'accollante, ovvero il Comune, e l'accollato ovvero la Belice Ambiente S.p.a. in liquidazione. Nel caso di specie, infatti, non si riscontra l'adesione del soggetto creditore ed, in ogni caso, non viene chiarito se si tratti di accollo cumulativo, in virtù del quale si verrebbe a creare un rapporto di obbligazione solidale, ovvero di un accollo liberatorio, attraverso cui il debitore originario si svincola dal rapporto obbligatorio, la cui responsabilità ricade nella persona dell'accollante.

La fattispecie oggetto di controllo non è neppure qualificabile come delegazione ai sensi degli art. 1268 c.c. e ss. in quanto non inquadrabile come delegazione di pagamento, in virtù della quale il pagamento effettuato dal delegante al delegatario vale sia sotto il profilo del rapporto di valuta, ma vale altresì come effettuato nei confronti del delegante nel c.d. rapporto di provvista. Inoltre nel provvedimento, sebbene possa per un verso evincersi il rapporto di base intercorrente tra il Comune e Belice Ambiente S.p.a. in liquidazione, nella fase di assunzione del debito non viene fatto alcun riferimento al rapporto di base, se non nella misura in cui si parla di diritto di ritenzione sui mezzi, sfuggendo dunque alla possibilità che la fattispecie assuma i tratti della delegazione titolata.

Nell'impossibilità pertanto di poter individuare nell'accordo raggiunto alla riunione tenutasi presso il Dipartimento Regionale delle Acque e dei Rifiuti un titolo giuridico in virtù del quale il Comune abbia assunto un rapporto obbligatorio, si contesta che nel caso di specie l'Ufficio abbia provveduto attraverso un'espromissione, istituito attraverso il quale un soggetto provvede al pagamento dell'obbligazione del debitore originario e che si caratterizza per l'elemento della spontaneità. Orbene, nel momento in cui l'Ufficio ha ritenuto l'opportunità, se non anche la necessità, di mettere in sicurezza i mezzi necessari così da evitare l'interruzione del servizio di igiene ambientale, non poteva effettuare direttamente il pagamento per le riparazioni dei mezzi in luogo di Belice Ambiente S.p.a. in liquidazione, ma aveva bensì il dovere di provvedere, dopo aver preso possesso dei mezzi assegnati al Comune e custoditi presso le officine indicate da Belice Ambiente S.p.a. in liquidazione, all'individuazione del soggetto contraente a cui affidare il servizio di riparazione e messa in sicurezza secondo le procedure previste dal codice dei contratti pubblici. Lo scrivente si impegna ad emanare specifica direttiva per ovviare al ripetersi di situazioni analoghe.

Si evidenzia infine la necessità di prestare una maggiore attenzione alla tecnica redazionale degli atti al fine di evitare la presenza di refusi, che potrebbero far sorgere problematiche in termini di chiarezza e coerenza del contenuto, anche per i portatoti di interessi esterni.

ATTI DI LIQUIDAZIONE

Il controllo di regolarità sugli atti di liquidazione ha messo in evidenza come in diversi provvedimenti (es. nn. 12, 30, 31 e 72) manchi ogni riferimento alla normativa riguardante l'osservanza dell'ordine cronologico nella liquidazione e nel pagamento; carenza da superare posto che l'operatività del beneficio dell'impignorabilità delle somme destinate nel semestre al pagamento di alcune importanti tipologie di spese ex art 159 del Tuel dipende dal rispetto dell'ordine cronologico nei pagamenti. Si ricorda che l'osservanza delle misure atte ad assicurare la *par condicio creditorum* è resa di più semplice attuazione attraverso l'utilizzo del registro delle fatture , istituito dall'art. 42 del d.l. 66 del 2014; si rinnova pertanto l'invito all'ufficio ad utilizzare i meccanismi di automazione del sistema informativo contabile in grado di garantire certezza sull'ordine di registrazione delle fatture al protocollo, consentendo il rispetto dei principi fondamentali di tempestività, imparzialità e par condicio.

Si richiede altresì una più compiuta applicazione delle misure organizzative approvate dalla Giunta nella deliberazione n. 129 del 10.12.2014, miranti al raggiungimento del prioritario obiettivo del rispetto della normativa sulla tempestività dei pagamenti in ragione della centralità della regolarità dei flussi di cassa nel nuovo sistema di contabilità armonizzata, nonostante l'abrogazione delle sanzioni previste dall'art. 41 del d.l. 66/2014 (Corte Costituzionale n. 272/2015). Giova ricordare

come la mancata osservanza dei termini per la liquidazione ed il pagamento è fonte di responsabilità per danno da ritardo, il cui meccanismo, che trova applicazione automaticamente e senza diffida, prevede il maturarsi di interessi moratori in favore del creditore dalla scadenza del termine di legge fino al soddisfo. Inoltre l'osservanza del termine di conclusione dei procedimenti viene considerato nella normativa anticorruzione ex l. 190 del 2012 quale elemento di imparzialità dell'agire amministrativo e risulta coerente con l'ulteriore misura specifica prevista nell'aggiornato P.T.P.C. a presidio della legalità dell'agire amministrativo, poiché implementa la trasparenza e il buon andamento, che sempre devono caratterizzare l'attività della Pa.

L'attività di controllo ha messo, altresì, in evidenza che nell'atto di liquidazione n. 12 del 3.2.2016 non si evince l'adempimento dell'obbligo di verifica dei soggetti inadempienti con Equitalia, così come previsto per i pagamenti superiori a 10.000 € dall'art. 48 bis del d.p.r. n. 602 del 1973 e successive modifiche ed integrazioni. Si dispone di procedere alla verifica postuma secondo le indicazioni di cui alle circolari MEF-RGS, ove l'Ufficio non abbia già provveduto autonomamente, dandone comunicazione allo scrivente.

Si sottolinea infine la necessità di indicare in ciascun atto il riferimento all'assolvimento degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di tracciabilità finanziaria, nonché degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di regolarità contributiva ed in materia di trasparenza e pubblicità, mancanti nel provvedimento n. 31 del 3.3.2016.

PROVVEDIMENTI EDILIZI

L'attività di controllo amministrativo sui provvedimenti edilizi ha messo in evidenza rilevanti criticità in relazione alla **mancata osservanza delle disposizioni e delle misure contenute nel P.T.P.C.**, così come aggiornato dalla Giunta Municipale per il periodo 2016/2018, per la cui attuazione lo scrivente ha specificato le prime indicazioni operative nella direttiva iscritta al protocollo n. 4660 del 21.3.2016.

Nei provvedimenti edilizi estratti, secondo le disposizioni di cui al presente regolamento sui controlli interni, risultano violate le misure organizzative per la prevenzione della corruzione e della *maladministration* inerenti il monitoraggio di situazioni di parentela o affinità, o situazioni di convivenza o frequentazione abituale tra i beneficiari dei provvedimenti ampliativi della propria sfera giuridica ed i responsabili di settore, nonché i dipendenti che hanno curato l'istruttoria. Nei provvedimenti n. 6 del 18.4.2016 e n. 8 del 17 giugno 2016, infatti, risulta mancante sia il riferimento alla dichiarazione di insussistenza di relazioni di parentela o affinità, o situazioni di convivenza o frequentazione abituale tra il richiedente ed il responsabile del settore e gli altri dipendenti - così come sancisce la disciplina nel nuovo P.T.P.C. in materia di modulistica in uso per la richiesta di rilascio di autorizzazioni/concessioni/nulla osta, ad integrazione della già prevista misura in materia di divieto di *pantouflage* - sia l'attestazione da parte del responsabile del settore, oltre che del generico riferimento all'insussistenza di ipotesi di conflitto di interesse, anche dell'insussistenza delle citate relazioni, non solo in capo a se stesso ma anche con riferimento ai dipendenti che hanno partecipato al procedimento. Inoltre, proprio in materia di rilascio di titoli abilitativi in edilizia, il P.T.P.C. prevede quale misura specifica, che nei provvedimenti oggetto di controllo non risulta osservata, la verifica dell'insussistenza di situazioni di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale estesa anche al tecnico privato che sottoscrive, per conto del

richiedente, gli elaborati grafici, la cui dichiarazione deve tempestivamente essere oggetto di pubblicazione.

Altra misura prevista nel P.T.P.C., per la quale si evidenzia la mancata osservanza, fa riferimento alla disciplina in materia di durata del procedimento, che deve essere espressa in giorni e deve necessariamente essere indicata nei titoli abilitativi nel rispetto dei principi di imparzialità, conoscibilità e buon andamento dell'attività amministrativa; così come manca ogni riferimento ad eventuali esigenze di integrazioni istruttorie, corredate dei dati relativi al periodo di sospensione del procedimento, che potrebbero giustificare l'emissione del provvedimento oltre gli ordinari termini previsti.

Si evidenzia ancora la violazione della misura organizzativa in materia di oneri di urbanizzazione, già prevista nel precedente P.T.P.C., in quanto la parte motivazionale dei provvedimenti oggetto di controllo manca dell'esplicitazione dei criteri atti ad individuare e quantificare il contributo di cui alla L. 10 del 1977. Al contempo si segnala nuovamente la mancata osservanza dell'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione Amministrazione trasparente, dei criteri di calcolo degli oneri di urbanizzazione e delle relative esenzioni ed agevolazioni. Si dispone pertanto che l'Ufficio provveda tempestivamente in tal senso.

Nel provvedimento n. 6 si rileva specificatamente un'ulteriore grave criticità, in quanto non risulta chiaro se trattasi di concessione edilizia in sanatoria ovvero di condono edilizio. Sebbene, infatti, l'oggetto del provvedimento, risultante dall'attestazione dello stesso, viene identificato quale "concessione edilizia in sanatoria" diversi sono i riferimenti normativi ed i richiami alla disciplina del condono edilizio che è possibile riscontrare nel contenuto del provvedimento suddetto. Tale specifica criticità non rileva solamente sotto il profilo della mancata coerenza e chiarezza espositiva del contenuto del provvedimento, specie nella parte motivazionale, ma assume una importanza significativa con riferimento all'eventuale mancato accertamento delle somme dovute a titolo di oblazione per la definizione degli illeciti edilizi, così come sancito dalla normativa sul condono edilizio.

Non risulta istituito il registro relativo all'attività edilizia soggetta a comunicazione o dichiarazione o segnalazione certificata di attività: ciò costituisce violazione del PTPC ed impedisce la verifica del corretto ed imparziale esercizio dell'attività di vigilanza e controllo su tale attività, in merito alla quale il PNA 2016 (delibera Anac 831/2016) interviene in modo organico. Si contesta, pertanto, tale inadempimento ai fini dell'eventuale esercizio –permanendo l'inerzia- dell'azione disciplinare e della segnalazione all'ANAC.

VERBALI DI GARA

L'esame dei verbali di gara trasmessi con nota prot. 13690/2016 ha permesso di riscontrare la corretta applicazione delle misure di prevenzione previste nel PTPC 2016/2018.

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, mettendo a regime le direttive emanate dallo scrivente, anche alla luce delle disposizioni normative contenute nel nuovo codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs. n. 50 del 2016).

Si raccomanda la puntuale attuazione ed osservanza delle misure anticorruzione, così come previste nell'aggiornato P.T.P.C. 2016/2018 di cui la S.V. è referente giusta nota prot. 4660 del 21.3.2016, evidenziando fra l'altro che il loro rispetto costituisce specifico obiettivo di performance e che la violazione nei casi gravi è altresì fonte di responsabilità disciplinare.

Ci si riserva di effettuare un controllo specifico su affidamenti diretti e procedure negoziate, anche in relazione ai più recenti orientamenti Anac. L'approfondimento riguarderà anche gli atti attuativi delle ordinanze sindacali di cui all'art. 191 del d.lgs. 152/2016 n.3 e n. 10 del 2016, trasmesse con nota 13690/2016: si dispone la trasmissione di tutti gli atti esecutivi di tali ordinanze.

Santa Ninfa, 10.10.2016

IL SEGRETARIO GENERALE

Vito Antonio Bonanno