



COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA
CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Segretario Generale

Prot. n. 14163 del 01.08.2016

Report del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Settore Affari Generali

I° semestre 2016

Controllo successivo di regolarità amministrativa

(articolo 147-bis comma 2 del TUEL)

L'art. 8 del Regolamento comunale sui controlli interni approvato giusta deliberazione n. 3 del 24.01.2013 dispone:

- che i controlli successivi avvengono semestralmente, salvo disposizione di ulteriori controlli nel corso dell'esercizio;
- che sono sottoposti a controllo non meno del 5% degli atti di ogni servizio dell'Ente in riferimento al campione costituito dalle determinazioni di impegno, contratti e altri atti amministrativi oltre tutte le determinazioni di impegno relative ad affidamento di lavori, beni, servizi superiori alla soglia comunitaria.

L'estrazione avviene mediante sistema informatico con procedura standardizzata estraendo dall'elenco degli atti o dai registri, secondo selezione casuale, un numero di atti, per ciascun settore, pari alla percentuale indicata.

Con atto organizzativo del 18.06.2016 prot. 10241/segr. la scrivente ha espresso innanzitutto l'esigenza di ispirare il controllo **a principi di collaborazione e di c.d. *auditing*** al fine di istituire una forma di controllo partecipata, critica e condivisa che non abbia valenza prettamente sanzionatoria, ma tale da mantenere l'attività amministrativa entro margini di regolarità e uniformità tali da escludere, per quanto possibile, responsabilità dirigenziali e amministrative e prevenire i rischi di corruzione.

E' stato dunque approntato l'ufficio dei controlli interni ed effettuato il campionamento degli atti da sottoporre a verifica con cadenza trimestrale, cui segue una procedura di *reporting* di carattere semestrale, nelle more della elaborazione definitiva della revisione del sistema dei controlli interni che si integri con il piano della performance, con il piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Parametri di controllo

- verificare la correttezza formale della redazione dell'atto;
- verifica della correttezza formale del procedimento;
- rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell'ente;
- rispetto degli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 come rivisto dal recente Decreto Trasparenza;
- analisi del rispetto dei tempi del procedimento;



COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Segretario Generale

- rispetto e applicazione del nuovo Codice degli appalti pubblici di cui al D.lgs. 50/2016;
- verifica del rispetto degli obblighi di acquisto sul mercato elettronico o con altri sistemi di *e-procurement*.
- verifica del rispetto delle norme di cui al Decreto legislativo n. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia).

In particolare:

Nella **concessione di contributi** ad enti e privati si presterà particolare attenzione al rispetto delle vigenti disposizioni in materia, degli indirizzi degli organi di governo e degli atti di programmazione, oltre che alla documentazione posta a corredo dell'istanza e della rendicontazione.

Per quanto concerne le **determinazioni di impegno** di spesa, si avrà riguardo al rispetto delle vigenti regole di finanza pubblica locale per l'assunzione degli impegni e per l'effettuazione delle spese e al rispetto delle norme sugli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.

La scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi oggetto della determinazione a contrattare verrà vagliata con particolare riferimento alla procedura di gara prescelta, al rispetto del principio di rotazione e del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, salve le norme sul necessario approvvigionamento mediante strumenti elettronici di acquisto.

CORRETTEZZA FORMALE NELLA REDAZIONE DELL'ATTO

In merito a questo criterio il carattere **comune agli atti redatti da tutti i responsabili di procedimento e di settore** è la mancanza di coordinamento sulla forma dell'atto e l'assenza di coordinamento con le norme del Codice dell'Amministrazione Digitale, che significa “intestazione – corpo dell'atto, acquisizione dei pareri e del visto di copertura finanziaria, ove necessario, firma, modalità di pubblicazione e responsabilità della pubblicazione”.

Si segnala per tutti i settori l'assenza del riferimento al repertorio delle determine settoriali, pubblicando solo quello generale. Si ravvisa, specie ai fini della tracciabilità di tutti i passaggi dell'atto, che sia indicato prima il numero di repertorio di settore e poi il numero di registro generale dell'atto.

Ritenuto questo un elemento di carattere organizzativo, ci si riserva di condividere una forma di atto comune, comunque necessaria non ai fini della legittimità dello stesso, ma quanto nella obbligatoria digitalizzazione di tutti i procedimenti amministrativi in fase di *start-up*.

CORRETTEZZA FORMALE DEL PROCEDIMENTO

In merito si segnala:

1) l'assenza dell'attestazione della ipotesi di conflitto di interesse anche potenziale in relazione all'atto e ai suoi destinatari.

La stessa si suggerisce sia resa sia dal responsabile di Posizione Organizzativa, sia, nel caso in cui il predetto non coincida con il responsabile del procedimento, da quest'ultimo.

L'attestazione costituisce diretta applicazione **dell'art. 6 del D.P.R. 62 del 2013** “Codice generale di comportamento dei pubblici dipendenti” nonché **dell'art. 6-bis della l. 241/90** che stabilisce che “Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.”.

Si rinvia alla direttiva del 25.04.2016 sugli obblighi derivanti dalla legge 190/2012 e pubblicata appositamente sul sito dell'Ente in “amministrazione trasparente – sezione Direttive del Segretario Generale”, ove alla fine si fornivano istruzioni operative precise in tal senso.



COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Segretario Generale

Non si riscontrano comunque violazioni ai sensi della direttiva citata in merito agli obblighi di acquisizione della documentazione necessaria, ma si rassegna l'inosservanza della direttiva medesima che risponde a principi di uniformità e trasparenza e applicazione degli indirizzi normativi.

In relazione al conflitto di interessi e alla necessità che l'assenza dello stesso sia attestata e sia realizzato il registro dei casi di astensione, se ne ribadisce, *a fortiori* la necessità anche alla luce dell'art. 42 del nuovo Codice degli appalti – d.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. – che rinvia specificamente alle ipotesi di conflitto di interesse di cui al codice generale di comportamento citato.

2) in alcune determinazioni è assente la data che attesti quando la determina è stata munita dei pareri necessari di regolarità amministrativa e ove necessario di regolarità contabile, la cui attestazione si ricorda, è fondamentale al fine della individuazione della esecutività dell'atto ai sensi dell'art. 151, quarto comma, del D.lgs. 267/2000 e al fine della decorrenza dei termini per la pubblicazione dell'atto in ossequio alle disposizioni di cui alla l.r. 11 del 26.06.2015 di modifica dell'art. 18 della l.r. 22/2008 relativamente agli obblighi di pubblicazioni all'albo pretorio on line.

In generale si ritiene necessario predisporre un nuovo schema di pareri e di certificato di pubblicazione delle determinazioni che sia uniforme, ma soprattutto completo e aggiornato agli obblighi di pubblicazione on-line e al D.lgs. 118/2011 per ciò che concerne le verifiche di regolarità contabile.

3) in alcune determinazioni è assente il riferimento alla determinazione dell'organo di indirizzo politico-amministrativo che conferisce i poteri dirigenziali a norma dell'art. 107 e ss. del dlgs. 267/2000 che conferisce all'atto efficacia verso l'esterno.

4) in alcune determinazioni in cui è presente il responsabile del procedimento, diverso dal Responsabile di Settore, non è specificato l'atto con il quale lo stesso è nominato responsabile del procedimento e dunque dell'istruttoria dello stesso. Il provvedimento si ritiene necessario, laddove si consideri che non è obbligatoria, né necessaria la nomina dei responsabili di procedimento ai sensi degli artt. 4, 5, e ss. della l. 241/90 come recepita dalla regione sicilia, essendo la stessa una mera esigenza di organizzazione delle diverse attività del settore e di responsabilizzazione del personale assegnato.

I su esposti rilievi, come verificati, sono segnalati quali mere irregolarità dell'atto e non rilevano quali cause di nullità o annullabilità, né sono suscettibili di arrecare danno all'Ente. La segnalazione è tuttavia nello spirito sopra esposto del controllo successivo al fine di ottimizzare le prassi dell'Ente.

DETERMINAZIONI DI IMPEGNO.

Il controllo di regolarità amministrativa ha consentito di rilevare in alcune determinazioni la mancata verifica del possesso dei requisiti di ordine generale ex art. 80 del D.lgs. 50/2016 in capo al contraente (determinazioni nn. 455, 498) e dell'assolvimento degli obblighi in materia di regolarità contributiva (determinazioni nn. 498, 456 e 572); obbligo di legge che sussiste anche nelle ipotesi di acquisto sul Mepa, in considerazione del fatto che l'acquisizione da parte di Consip delle dichiarazioni sul possesso dei requisiti ed il loro rinnovo semestrale attiene solo alla fase di abilitazione, esonerando gli enti pubblici dall'acquisizioni delle stesse solo ai fini della partecipazione alla gara e non anche ai fini dell'aggiudicazione. Come specificato nel Manuale d'uso del sistema di *e-procurement* delle PA, il soggetto aggiudicatore rimane infatti l'unico ed esclusivo responsabile dei controlli e delle verifiche sul possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente in capo al fornitore aggiudicatario.

Più in generale nelle determinazioni di affidamento si fa riferimento ancora al Regolamento adottato con deliberazione di consiglio comunale n. 48 del 29.11.2012 relativo all'acquisizione di lavori servizi e forniture in economia il quale non si considera ormai applicabile sia per l'entrata in vigore del D.lgs 50/2016, recepito dalla l.r. 8/2016, che all'art. 36 riduce i casi di affidamento diretto a ipotesi che devono comunque essere comunque ampiamente motivate, sia per l'obbligo generale vigente per le pubbliche amministrazioni di ricorso al mercato elettronico a seguito dell'entrata in vigore della Legge



COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Segretario Generale

di stabilità 2016. Giova sottolineare in merito che, sebbene a norma del comma 502 della legge di stabilità 2016, a partire dal 1/1/2016 tale obbligo procedimentale sussista per gli acquisti di importo pari o superiore a 1.000 Euro, la necessità di confrontare almeno i parametri prezzo/qualità di convenzioni attive risulta in linea con le indicazioni della più recente giurisprudenza contabile, secondo cui il novellato comma 450 della Legge 296/2006 codifica in capo a tutte le amministrazioni pubbliche un obbligo generalizzato di ricorso ai mercati elettronici nel caso di acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria. A detta della Corte dei Conti, l'unica eccezione a tale obbligo può essere legittimamente riferita alla non reperibilità o non idoneità dei beni e servizi presenti sul mercato elettronico rispetto alle necessità dell'ente procedente. Conseguentemente, risulta necessario specificare dettagliatamente le caratteristiche qualitative e tecniche del bene ovvero della prestazione nella determinazione a contrarre in modo che si evinca che non sono presenti sul mercato elettronico. Laddove si dovesse poi procedere all'affidamento diretto e fuori dal Mepa anche per ragioni di urgenza, allora diviene ancor più necessario motivare l'affidamento ai sensi dell'art. 63, comma 2, punto c). La mancata osservanza di tali disposizioni è sanzionata dall'art. 1 comma 1 del D.L. 95/2012 con la nullità del contratto stipulato, comporta il pagamento del corrispettivo dell'acquisto in capo al dipendente e rileva sotto il profilo della responsabilità disciplinare e amministrativo contabile, essendo previsto l'obbligo di avvio del procedimento disciplinare e di segnalazione alla Procura regionale della Corte dei Conti.

In merito si rimanda alla prima direttiva operativa emanata sugli obblighi derivanti dalla legge di stabilità 2016 e alle successive che saranno condivise a seguito di tale primo report.

Si segnala il mancato riferimento dell'informativa a mezzo BDNA di cui all'art. 100 del D.lgs. 157/2011.

Si segnala il mancato riferimento agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari per i quali si rimanda alla direttiva operativa n. 4/2016 pubblicata nella apposita sezione di amministrazione trasparente – direttive del Segretario Generale.

Nella determina 361 si segnala la mancata indicazione del Codice Identificativo Gara rilasciato dal sistema SIMOG dell'ANAC di cui sono state fornite indicazioni nella citata direttiva 4/2016 alla quale si rimanda per le responsabilità amministrative e disciplinari.

Si segnala altresì la necessità di prestare attenzione sugli obblighi di pubblicazione in amministrazione trasparente ai sensi del d.lgs. 33/2013, mai menzionati.

Si evidenzia in generale 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. In talune determinazioni sembra farsi confusione tra Consip e Mepa i quali sono soggetti differenti (es. determine 498, 455, 456). E' utile a tal fine il riferimento alle definizioni riportate dal D.lgs. 50/2016 all'art. 3, comma 1, :

- lettera bbbb) ove il "mercato elettronico" è definito lo strumento di acquisto e negoziazione che consente acquisti telematici per importi inferiori alla soglie di rilievo europeo basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via telematica (CONSIP e MEPA o altre piattaforme di *e-procurement* attive
- lettera cccc) ove gli "strumenti di acquisto" sono definiti come gli strumenti che non richiedono apertura al confronto competitivo e sono citate le convenzioni CONSIP;
- lettera dddd) "strumenti di negoziazione" intesi come gli strumenti di acquisizione che richiedono apertura al confronto competitivo, in cui rientra il mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) attraverso cui è possibile effettuare il confronto concorrenziale a mezzo Richiesta di Offerta (RDO) o affidare direttamente a mezzo di Ordine diretto di Acquisto (ODA).



COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Segretario Generale

Si sottolinea infine la mancata indicazione circa le modalità di stipula del contratto.

Sotto il profilo contabile si segnala la necessità di distinguere gli affidamenti in esercizio provvisorio da quelli in gestione provvisoria, seppur alla fine, secondo le principali pronunce giuriscontabili, configurabili quali fattispecie prudenzialmente analoghe. In relazione si segnala in particolare di motivare la non frazionabilità della spesa, l'obbligatorietà della stessa o l'eventuale danno all'ente che ne deriverebbe dalla mancata effettuazione e in generale quanto previsto dall'art. 163 del d.lgs. 267/2000 che spesso, per refuso, è indicato come 1963 da tutti i settori.

Si segnala infine l'opportunità di indicare non soltanto il capitolo ma i codici esatti di bilancio su cui imputare la spesa divisi per missione, programma, titolo, macroaggregato e indicazione del SIOPE.

Si suggerisce il riferimento al regolamento di contabilità che disciplina il procedimento intero e al momento dell'assunzione dell'impegno contabile l'indicazione dell'esercizio al quale verrà imputato dunque con l'indicazione della scadenza della obbligazione sulla base della quale è assunto l'impegno medesimo (è presente ad esempio nella determinazione 498 ma non in altre).

E' presente la attestazione circa la compatibilità della spesa con il programma dei pagamenti e gli stanziamenti di bilancio.

DETERMINAZIONI DI ACCERTAMENTO

Si sottolinea la presenza di atti di accertamento di entrata, in osservanza della nuova disciplina sulla contabilità armonizzata, sulle quali si evidenzia:

- 1) normativa di riferimento. Laddove si fa riferimento all'art. 163 del D.lgs. 267 del 2000 si ritiene si tratti di refuso, in quanto lo stesso si riferisce comunemente alle caratteristiche della gestione finanziaria in caso di bilancio non ancora approvato e sia stato autorizzato l'esercizio provvisorio o sia scaduto il termine per l'approvazione del bilancio e l'ente si trovi in gestione provvisoria. Si ritiene più corretto fare riferimento all'art. 179 del D.lgs. 267/2000 che norma l'accertamento così come modificato dall'art. 74 del D.lgs. 118/2011 e ss-mm.ii.
- 2) esigibilità dell'obbligazione. Si segnala la necessità di indicare il dato relativo all'esercizio di esigibilità dell'obbligazione ai sensi del comma 3-bis del citato art. 179 in virtù del quale "l'accertamento è registrato quando l'obbligazione è perfezionata con imputazione alle scritture contabili riguardanti l'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza" e dunque diviene esigibile. Normalmente nel caso in cui si tratti di entrate relative a trasferimenti da altri enti essa coincide con l'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno relativo al contributo o al finanziamento.
- 3) Titolo giuridico che supporta il credito, ragione del credito. L'atto gestionale deve verificare e attestare più chiaramente i requisiti anzidetti, in assenza dei quali non è possibile procedere ad accertamento (es. DDG di finanziamento, Avviso ..., D.M., Ruolo ..., Concessione ...).

DETERMINAZIONI DI LIQUIDAZIONE

Il controllo effettuato sugli atti di liquidazione ha messo in evidenza alcune criticità.

Talune sono le medesime riscontrate nella determinazione di impegno e dunque l'indicazione del cig, la fattura, la corretta indicazione della somma scomputando iva in regime di split payment, l'imputazione per capitolo e non sui singoli aggregati di spesa, il durc, l'attestazione dei 30 giorni trascorsi dall'acquisizione dell'informazione mediante BDNA ai sensi dell'art. 100 del D.lgs. 157/2011, la



COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA
CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Segretario Generale

specifica del conto dedicato per la tracciabilità dei flussi finanziari.

Si rileva la menzione del D.lgs 192/2012 in tema di tempestività dei pagamenti, ma si suggerisce di dare atto del rispetto del tempo di liquidazione delle fatture 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). L'indicatore di tempestività dei pagamenti dimostra come gli stessi vengano effettuati in maggior parte nel rispetto delle scadenze ed è posta a presidio dell'imparzialità dell'agire amministrativo, poiché implementa la trasparenza e il buon andamento, che sempre devono caratterizzare l'attività della Pa.

Si evidenzia altresì come, in coerenza delle misure atte ad assicurare la *par condicio creditorum*, negli atti di liquidazione delle fatture occorra dare atto del rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti. L'osservanza dell'ordine di registrazione dovrebbe essere reso di più semplice attuazione attraverso l'utilizzo del registro delle fatture, istituito dall'art. 42 del d.l. 66 del 2014, per cui si invita l'ufficio ad utilizzare i meccanismi di automazione, consentendo il rispetto dei principi fondamentali di tempestività, imparzialità e *par condicio*.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto emerso dai controlli effettuati, la scrivente – riservandosi di emanare specifiche direttive ed invitando a mettere a regime le disposizioni di cui alle Direttive già emanate - evidenzia la necessità di una maggiore sinergia con il responsabile del settore II (economico – finanziario) per ciò che concerne i profili contabili, nonché, a cascata, di una maggiore sinergia tra il responsabile di settore e i singoli responsabili di procedimento, al fine di omogeneizzare e standardizzare i procedimenti e individuare il contenuto minimo obbligatorio di ogni tipologia di atto.

Si richiama la particolare attenzione in materia di misure di prevenzione della corruzione, così come aggiornate nel nuovo PTPC, evidenziando fra l'altro che il rispetto delle stesse costituisce specifico obiettivo di performance e l'inosservanza nei casi gravi è fonte anche di responsabilità disciplinare.

Si richiama infine l'attenzione agli obblighi segnalati e a quelli derivanti dal protocollo di legalità stipulato in data 13.07.2016 tra l'Ente e la Prefettura di Palermo per ciò che concerne gli affidamenti di servizi e forniture.

Il presente report viene trasmesso al nucleo di valutazione per le dovute considerazioni, all'amministrazione e pubblicato sui rilievi dell'amministrazione – amministrazione trasparente.

Altavilla Milicia, lì 19.07.2016

Il Segretario Comunale
f.to M. Micalizzi