

Proposta N°434 Prot. Data 22.12.2017		<p style="text-align: right;">Immediata esecuzione</p> <input type="checkbox"/> SI <input checked="" type="checkbox"/> NO
---	---	---

Comune di Alcamo

LIBERO CONSORZIO DEI COMUNI DELLA EX PROVINCIA REGIONALE DI TRAPANI

Copia deliberazione della Giunta Municipale

N° 391 del Reg. Data 22.12.2017	OGGETTO :	VERBALE DI PRESA D'ATTO DELLA RELAZIONE DEL SEGRETARIO GENERALE SULL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA SUCCESSIVO DEL PERIODO GENNAIO/OTTOBRE 2017- VALUTAZIONI DELLA GIUNTA
Parte riservata alla Ragioneria Bilancio _____ ATTO n. _____ Titolo _____ Funzione _____ Servizio _____ Intervento _____ Cap. _____		

L'anno duemiladiciassette il giorno ventidue del mese di dicembre alle ore 14,20 nella sala delle adunanze del Comune, si è riunita la Giunta Municipale con l'intervento dei signori:

		PRESENTI	ASSENTI
1)	Sindaco Surdi Domenico	X	
2)	Vice Sindaco Scurto Roberto	X	
3)	Assessore Russo Roberto	X	
4)	Assessore Butera Fabio	X	
5)	Assessore Di Giovanni Lorella		X
6)	Assessore Ferro Vittorio	X	

Presiede il Sindaco, Avv. Domenico Surdi.

Partecipa il Segretario Generale, Dr. Vito Antonio Bonanno, con funzioni di verbalizzazione ed assistenza giuridico-amministrativa.

Il Sindaco, constatato il numero legale degli intervenuti, dichiara aperta la riunione ed invita a deliberare sulla proposta di seguito trascritta.

Il sottoscritto avv. Vito Antonio Bonanno, segretario generale, attestando di non versare in situazione di conflitto di interesse, nemmeno potenziale,

PREMESSO che in data 11.12.2017 è stata depositata la relazione sull'attività di controllo di regolarità amministrativa successivo relativo al periodo gennaio-ottobre 2017;

VISTO l'art. 8 del regolamento comunale sul sistema dei controlli interni;

RITENUTO di dover sottoporre alla Giunta Municipale l'esito dell'attività di controllo sugli atti e l'attività amministrativa;

PROPONE ALLA GIUNTA MUNICIPALE

di prendere atto dell'allegata relazione sull'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa relativa al periodo gennaio-ottobre 2017.

Alcamo , lì 22 dicembre 2017

IL SEGRETARIO GENERALE
F.to Vito Antonio Bonanno

LA GIUNTA MUNICIPALE

Letta la relazione allegata;

Sentito il segretario generale;

Sentita la relazione del sindaco;

Vista la deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana n. 215/2017/PRSP sull'inadeguatezza del sistema dei controlli interni dell'anno 2016;

Ad unanimità di voti espressi in forma palese dagli intervenuti;

DELIBERA

- 1) di prendere atto della relazione del segretario generale sul controllo successivo dell'attività amministrativa relativa al periodo gennaio-ottobre 2017;
- 2) di adottare le seguenti direttive:
 - a) il segretario generale, in attuazione dell'art. 7 del regolamento sul sistema dei controlli interni, deve razionalizzare il ciclo del controllo interno di regolarità amministrativa assicurando una periodicità almeno trimestrale all'attività di verifica, così da garantire l'effettiva attuazione delle misure correttive via via segnalate e l'efficacia di eventuali richieste di riesame di atti;

- b) nella relazione annuale sul controllo 2017 il segretario generale deve dare separata evidenza all'attività posta in essere dai dirigenti per il recepimento delle direttive e indicare gli atti adottati in sede di riesame;
- c) in sede di predisposizione della proposta di Piano della performance 2018/2020, il segretario generale dovrà strutturare specifici obiettivi di ente e/o di struttura in grado di superare le criticità evidenziate nella relazione, con particolare riguardo al rispetto dei tempi procedurali, al rispetto del principio di rotazione e al rispetto delle norme di prevenzione della corruzione e delle disposizioni attuative.

Letto, approvato e sottoscritto, come segue:

IL SINDACO
F.to Avv. Surdi Domenico

L'ASSESSORE ANZIANO
F.to Roberto Russo

IL SEGRETARIO GENERALE
F.to Dr. Vito Antonio Bonanno

=====

REFERTO DI PUBBLICAZIONE

(Art.11, comma 1, L.R. 44/91 e s.m.i.)

N. Reg. pubbl. 5073

Certifico io sottoscritto Segretario Generale, su conforme dichiarazione del Responsabile Albo Pretorio on line, che copia del presente verbale viene pubblicato a decorrere dal giorno 27.12.2017 all'Albo Pretorio on line ove rimarrà visionabile per 15 giorni consecutivi.

Il Responsabile Albo Pretorio on line
F.to Alessandra Artale

Il Segretario Generale
F.to Dr. Vito Antonio Bonanno

Alcamo, li 27.12.2017

ATTESTAZIONE DI ESECUTIVITA'

Il sottoscritto Segretario Generale, visti gli atti d'ufficio

ATTESTA

Che la presente deliberazione diverrà esecutiva il 06.01.2018

X decorsi dieci giorni dalla data di inizio della pubblicazione all'albo on line (art. 12 comma 1, L.R. 44/91)

dichiarata immediatamente esecutiva (art. 12, comma 2, L.R. 44/91)

Alcamo, li 22.12.2017

IL SEGRETARIO GENERALE
F.to Dr. Vito Antonio Bonanno

=====

E' copia informatica dell'originale analogico formata per finalità di pubblicazione e consultazione.

Alcamo li 27.12.2017

L'Istruttore Amministrativo
F.to Santino Lucchese



CITTÀ DI ALCAMO

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA
SULLE RISULTANZE DEL
CONTROLLO INTERNO DI
REGOLARITA' AMMINISTRATIVA**

(gennaio-ottobre 2017)

Alcamo, 11 dicembre 2017

Report del controllo interno di regolarità amministrativa

gennaio/ottobre 2017

Il Segretario Generale

1. Premessa

Con deliberazione n. 5 del 2.2.2017 il Consiglio Comunale ha approvato il nuovo regolamento sul sistema 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 7 del suddetto Regolamento, rubricato "*Controllo successivo di regolarità amministrativa*", dispone testualmente:

1. Nella fase successiva all'adozione dell'atto, il controllo di regolarità amministrativa è effettuato da un apposito ufficio posto alle dirette dipendenze del segretario comunale, che lo dirige.

2. Le attività di controllo successivo di regolarità amministrativa hanno le seguenti finalità:

- *monitorare e verificare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati;*
- *rilevare la legittimità dei provvedimenti, registrarne gli eventuali scostamenti rispetto alle norme euro unitarie, costituzionali, legislative, statutarie e regolamentari;*
- *sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del dirigente ove vengano ravvisate patologie;*
- *migliorare la qualità degli atti amministrativi;*
- *indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati e che garantiscano massima imparzialità ed il rispetto delle misure organizzative poste a presidio del rischio corruttivo;*

- *attivare procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di determinazioni di identica tipologia;*
- *costruire un sistema di regole condivise per migliorare l'azione amministrativa;*
- *collaborare con le singole strutture organizzative per l'impostazione e il continuo aggiornamento delle procedure;*
- *monitorare il rispetto delle norme che impongono obblighi di pubblicità sul sito web e obblighi di trasparenza.*

3.....omissis...

4. In merito alla metodologia del controllo di regolarità amministrativa, essa deve tendere a misurare e verificare la conformità e la coerenza degli atti e/o dei procedimenti controllati agli standard di riferimento. Per standard predefiniti si intendono i seguenti indicatori:

- *regolarità delle procedure, rispetto dei tempi previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione del procedimento, correttezza formale dei provvedimenti;*
- *affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;*
- *rispetto della normativa sulla privacy nel testo dei provvedimenti e nelle procedure adottate;*
- *rispetto della normativa settoriale;*
- *conformità alle norme regolamentari;*
- *conformità agli atti di programmazione, al piano esecutivo di gestione, a direttive e circolari interne e agli atti di indirizzo;*
- *rispetto delle norme che impongono speciali forme e tempi di pubblicità degli atti o dei dati in essi contenuti.*

A tal fine, il segretario generale con il supporto della struttura di controllo elabora delle griglie di valutazione distinte per tipologie di atti da verificare, che costituiscono check list per l'autocontrollo da parte dei dirigenti.

5.L'esito del controllo è sintetizzato nella compilazione delle griglie di cui comma precedente. In caso di esito con rilievi o di esito negativo, esso deve essere motivato analiticamente in applicazione del comma 3 dell'art. 14 del decreto legislativo 27 giugno 2010, n.39, avente ad oggetto "l'attuazione della direttiva 2006/43/CE sulle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati", garantendo il contraddittorio con il dirigente interessato.

6.Il controllo è effettuato con cadenza bimestrale o trimestrale, in base ad un atto organizzativo emanato annualmente dal segretario comunale. Gli atti da esaminare sono individuati mediante l'applicazione di tecniche di campionamento applicate dall'ufficio addetto al controllo entro i primi 10 giorni del mese successivo alla scadenza di ciascun periodo di controllo. Le tecniche di campionamento, debbono rispondere a criteri statistici e probabilistici.

Il segretario generale, al fine di agevolare l'individuazione degli atti da sottoporre a controllo, adotta con la disposizione organizzativa di cui al comma 6 criteri vincolanti di classificazione degli atti.

7. I dirigenti sono tenuti a trasmettere gli atti connessi a quelli da sottoporre al controllo entro 3 giorni dalla richiesta dell'ufficio di supporto di cui al superiore comma 1. Tali comunicazioni avvengono, preferibilmente, mediante l'uso del sistema di comunicazione interna di tipo informatico utilizzato dall'ente. Il mancato o ritardato invio da parte dei dirigenti degli atti richiesti per il controllo costituisce grave violazione ai propri doveri di ufficio e oggetto di contestazione disciplinare e di segnalazione all'organismo indipendente di valutazione con una penalizzazione della retribuzione di risultato non inferiore al 10% rispetto a quella risultante dall'applicazione del sistema di valutazione vigente presso l'ente.

Con atto organizzativo adottato con determinazione n. 1344 del 13.7.2017, il segretario generale 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

In particolare, nelle more dell'assegnazione di idoneo personale con professionalità adeguata allo svolgimento delle attività di supporto (campionamento ed organizzazione degli atti, monitoraggio delle direttive di cui all'art. 147-bis, verifiche contabili) e in considerazione dell'avvenuta preposizione del segretario generale fin dal 27 febbraio 2017 alla direzione 1 "sviluppo urbanistico e territoriale", con il richiamato atto organizzativo:

- a) si è costituito l'ufficio di supporto al segretario generale con funzioni di mera collaborazione nella raccolta e tenuta degli atti, utilizzando all'uopo le n.2 unità di lavoratori socialmente utili in atto assegnate all'ufficio;
- b) si è puntualizzato che il controllo successivo degli atti gestionali di competenza della direzione 1 è esercitato direttamente nella fase di adozione dell'atto da parte del segretario generale, nell'ambito della verifica di regolarità tecnica ed amministrativa dei singoli atti gestionali;
- c) si è provveduto ad approvare un primo gruppo di schede che saranno utilizzate per il controllo successivo, tempestivamente comunicate ai dirigenti con finalità di implementare la cultura dell'autocontrollo, assicurando già in fase di predisposizione degli atti e verifica di regolarità amministrativa preventiva la conformità degli stessi ai requisiti minimi indicati e, in prospettiva, la standardizzazione degli atti.

2. Il procedimento di controllo

In sede di prima applicazione, e con riguardo al primo semestre si è provveduto –nel corso della conferenza dei dirigenti del 12.4.2017- ad individuare tecniche provvisorie di campionamento, tramite estrazione a sorte di una percentuale di atti dai registri settoriali dei provvedimenti dirigenziali. Per il periodo luglio/ottobre 2017 si è, invece, fatta applicazione dei criteri indicati nell'atto organizzativo richiamato, utilizzando per l'individuazione degli atti da sottoporre a controllo il programma reperibile sul sito istituzionale della Regione

Emilia Romagna che, attraverso un algoritmo alimentato da un seme generatore (di volta in volta diverso) consente l'estrazione di numeri casuali, in una quantità corrispondente alle percentuali fissate preventivamente per ciascuna tipologia di atti da sottoporre a controllo. Una prima difficoltà nel concreto campionamento degli atti ha riguardato l'assenza di registri tematici dei provvedimenti dirigenziali, nonché l'assenza di una piattaforma digitale di gestione degli atti e documenti: tutti i provvedimenti dirigenziali (a prescindere dal loro contenuto) sono organizzati in registri unici per direzione che confluiscono in un unico registro generale. Un primo complesso lavoro ha riguardato l'individuazione degli atti di liquidazione, che sono stati organizzati per ordine cronologico, in elenchi distinti per direzione; sono stati, poi, individuati gli (invero pochi) atti di accertamento di entrate, ed infine le "altre" determinazioni dirigenziali; all'interno di tali ultimi provvedimenti, per l'individuazione delle determinazioni di affidamento diretto di contratti pubblici è stata effettuata mediante le schede adottate per il monitoraggio delle procedure di affidamento di contratti, servizi e forniture (di cui si dirà *infra*); le medesime schede di monitoraggio sono state utilizzate per l'individuazione degli atti di autorizzazione al subappalto. Gli altri atti (scritture private, atti di gestione del personale, atti di concessione di beni confiscati alla mafia, provvedimenti di attuazione del regolamento comunale sulla fornitura di acqua mediante autobotti, atti gestionali del ciclo dei rifiuti, provvedimenti di concessione di aree e/o sepolture cimiteriali) sono stati individuati da elenchi richiesti e forniti dai vari dirigenti.

Per quanto riguarda gli atti di cui al punto 1 lett. m (ingiunzioni di demolizione, accertamento di inottemperanza, trascrizione e voltura della proprietà dei beni abusivi non demoliti e delle aree di sedime, e irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 4-bis del Dpr 380/2001 e s.m.i.) ed n (atti di riscossione di indennità e tributi su beni abusivi acquisiti al patrimonio comunale) dell'atto organizzativo n. 1344/2017, essi sono stati sottoscritti direttamente dallo scrivente (quelli di cui alla lett. n) unitamente al dirigente della direzione 6) e risultano, pertanto, verificati con la firma apposta in calce a ciascuno di essi.

Si segnala qui che nel corso del periodo oggetto del presente rapporto risultano adottati:

- n. 26 ordinanze di demolizione di immobili abusivi;
- n. 7 accertamenti di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione;
- n. 5 note di trascrizione della proprietà del bene abusivo a favore del Comune di Alcamo;
- n. 10 ordinanze di irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 4-bis del Dpr 380/2001;
- n. 1 ordinanza di applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 34 del Dpr 380/2001 in sostituzione dell'ordine di demolizione;

- n. 103 atti di intimazione e rilascio di immobili abusivi acquisiti alla proprietà pubblica e contestuale diffida e messa in mora al pagamento di indennità di occupazione *sine titulo* e di tributi comunali.

Gli adempimenti propedeutici all'individuazione degli atti, le difficoltà di impianto di un sistema totalmente nuovo per l'organizzazione comunale, l'assenza di un ufficio di supporto strutturato, l'esercizio di funzioni dirigenziali della direzione da parte del sottoscritto, hanno rallentato la presente attività, suggerendo di accorpate in un unico *report* i controlli dell'attività sugli atti campionati da gennaio ad ottobre, fissando per il completamento del ciclo di controllo il termine ultimo del 15 febbraio 2018 con la produzione di un *report* riferito agli atti gestionali adottati nell'ultimo bimestre dell'anno, ed un *focus* sugli atti cimiteriali e le criticità nel settore idrico. L'utilizzazione della piattaforma di gestione digitale degli atti e di molti procedimenti amministrativi, a decorrere dal 1° gennaio 2018 consentirà una migliore organizzazione del lavoro e semplificherà le attività propedeutiche al campionamento degli atti, in funzione del quale la piattaforma –su richiesta del sottoscritto- è stata organizzata con separati registri generali per provvedimenti dirigenziali, atti di liquidazione e ordinanze gestionali; all'interno del registro dei provvedimenti dirigenziali, la procedura organizza in separati *work flow* le determinazioni di affidamento diretto e gli atti di accertamento di entrate e, in prospettiva, consentirà di campionare qualunque altra tipologia di atto oggetto di controllo di regolarità amministrativa successivo, in base al regolamento e/o al PTPC.

Vale osservare, comunque, che durante il 2017 sono stati organizzati dal sottoscritto - nell'ambito del sistema dei controlli- i monitoraggi di alcuni procedimenti; in particolare, un monitoraggio sul rispetto dei tempi procedurali per il pagamento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze o altri titoli esecutivi, finalizzato alla verifica di efficacia delle misure organizzative adottate con nota prot. 25881 del 25.11.2016 per garantire il pagamento entro il termine di 120 giorni evitando l'aumento di oneri connessi alla proposizione di procedure esecutive per il recupero coattivo delle somme; un ulteriore monitoraggio sui tempi medi di rilascio dei permessi di costruzione; nonché un monitoraggio delle tipologie di procedura di scelta del contraente decise dai vari dirigenti per l'affidamento di lavori, forniture e servizi (anche professionali), finalizzato alla efficace adozione di misure di mitigazione del rischio corruttivo nell'ambito del PTPC che risulta in fase di implementazione.

In merito ai tempi dei procedimenti amministrativi, deve segnalarsi che non sono state rispettate le direttive con cui si è disposto di inserire in ciascun provvedimento il rispetto o meno di eventuali termini per l'emanazione del provvedimento finale previsti dalla legge o da regolamenti; su tale aspetto si tornerà nel prossimo ciclo di controllo.

Infine, si da atto dell'avvenuta effettuazione del monitoraggio sul rispetto dei tempi regolamentari per la risposta agli atti di sindacato ispettivo, in base ad uno specifico

obiettivo assegnato al segretario generale con il Piano della performance; sono stati prodotti 2 rapporti: uno in data 10.7.2017 (prot. 14516) e l'altro in data 15.11.2017 (prot. 22066), entrambi trasmessi al sindaco e all'ufficio di gabinetto per l'adozione di eventuali misure organizzative finalizzate a superare le criticità rilevate.

3. I numeri del controllo

Gli atti complessivamente controllati sono n. 227, di cui n. 53 del primo periodo sperimentale e n. 174 del secondo periodo (luglio/ottobre).

In particolare, risultano controllati:

n. 97 determinazioni dirigenziali, di cui n. 44 determinazioni di aggiudicazione;

n. 63 atti di liquidazione;

n.2 atti di approvazione di contabilità finale;

n. 4 provvedimenti in materia cimiteriale;

n. 9 atti di gestione del ciclo dei rifiuti;

n. 35 atti di gestione del personale;

n. 14 scritture private;

n. 1 atto di autorizzazione al subappalto;

n.2 ordinanze sindacali;

n. 1 procedura di gara (direzione 4);

A tali atti vanno aggiunte tutte le proposte istruttorie di riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio (n. 43) sulle quali il sottoscritto ha svolto un controllo puntuale, i cui esiti sono riportati in altrettante relazioni istruttorie trasmesse al consiglio comunale, al sindaco, all'OREF e all'OIV, il cui contenuto evidenzia soprattutto il rispetto dei termini di legge per il pagamento dei debiti derivanti da sentenza esecutiva, nonché di quelli per l'istruttoria delle relative proposte di deliberazione, la presenza nell'istruttoria dei presupposti minimi previsti dalla legge ed enucleati dalla giurisprudenza contabile per poter procedere al riconoscimento del debito, la correttezza dei mezzi di copertura finanziaria, con particolare riguardo all'utilizzazione del fondo di accantonamento per liti pendenti, e l'impatto sugli equilibri e vincoli di bilancio dei mezzi di copertura utilizzati. Il controllo effettuato ha consentito di correggere alcune criticità del registro del contenzioso istituito ed implementato nel corso del 2017, mentre sul fronte delle misure correttive riferite ai danni

da responsabilità di cose in custodia non risulta attuata la direttiva dello scrivente prot. 793 del 7.8.2017.

Non risultano trasmessi, invece, gli atti relativi al contratto in essere –in regime di proroga fin dal 2014- con la ditta Sicurezza e Ambiente spa avente ad oggetto il ripristino delle condizioni di sicurezza stradale a seguito di incidenti, con particolare riguardo alla verifica della puntuale applicazione della clausola del contratto che prevede il rimborso al Comune del 3% dell'importo liquidato dalle compagnie assicurative alla ditta incaricata e surrogata nei diritti del comune verso le prime. Sul punto, segnalando all'OIV l'inadempienza, si reitera la richiesta al dirigente della direzione 4 e si sollecita il dirigente della direzione 6 a voler intanto trasmettere, in vista del prossimo ciclo di controllo, l'elenco analitico delle somme introitate distinte per anno di riscossione, chiarendo se sussistono atti di accertamento registrati.

Si segnala fin da ora che l'analisi delle concessioni ed autorizzazioni cimiteriali oggetto di controllo sarà approfondita nel successivo ciclo, al fine di sistematizzare alcune criticità per le quali occorrono approfondimenti.

Si evidenzia, infine, che il controllo sull'attività ed i referti delle verifiche su Dia, Scia, Cila, Cil, Sca sarà effettuato nel prossimo ciclo di controllo interno, in quanto le attività dell'ufficio –organizzate per la prima volta quest'anno- sono in corso di svolgimento a seguito del campionamento dei fascicoli aperti nel 2017 e la costituzione di appositi gruppi di lavoro.

4. Gli esiti del controllo.

Il procedimento di controllo si è svolto assicurando il contraddittorio con i dirigenti, nel rispetto delle previsioni dell'art. 8 del regolamento, acquisendo su alcuni atti chiarimenti e ulteriori documenti finalizzati al corretto inquadramento e alla corretta valutazione delle criticità emerse in sede di verifica, tenendo conto delle puntuali disposizioni organizzative adottate con le n.25 direttive di organizzazione e sana gestione emanate nel corso dell'anno dallo scrivente. Non sempre questa fase strategica del ciclo di controllo, forse a causa della novità dell'adempimento, è stata correttamente percepita come funzionale all'emersione di criticità strutturali ed organizzative (ad esempio, bisogni formativi non soddisfatti, *digital divide*, assenza di regolazione, carenza di comunicazione interna, ...) che, se correttamente segnalate e monitorate, potrebbero comportare il superamento di irregolarità in grado di inficiare la correttezza dell'azione amministrativa e, in alcuni casi, sfociare in illegittimità degli atti o irregolarità della gestione finanziaria potenzialmente intercettabili da organismi e verificatori esterni.

Vale, inoltre, segnalare che alcune strutture non hanno rispettato i termini regolamentari per la consegna degli atti e la risposta ai chiarimenti richiesti; in applicazione dell'art.8 del regolamento, i ritardi sono stati segnalati al sindaco e all'OIV.

5.1 Valutazioni generali sulla redazione e la forma degli atti

Prescindendo da valutazioni sulla forma esteriore dei provvedimenti, la cui standardizzazione grafica sarà assicurata dalla piattaforma di gestione digitale di tutti gli atti dell'Ente operativa dal 1° gennaio 2018, non può non darsi atto di diffuse irregolarità nelle tecniche di redazione degli atti che, spesso, sono frutto di una istruttoria non pienamente conforme ai canoni normativi sul procedimento amministrativo. Al fine di superare tali criticità, con l'atto organizzativo sul controllo amministrativo è stata approvata la scheda di report n. 11 che indica il contenuto minimo e la struttura di ciascun provvedimento amministrativo nonché lo schema logico che deve accompagnare la stesura di ciascun atto, che deve essere scritto in modo chiaro e semplice, riversando nello stesso gli elementi di fatto acquisiti nel corso dell'istruttoria e le norme che si applicano a supporto della decisione (in questo senso risulta particolarmente critica la determinazione n. 530/2017).

Quasi in nessun atto è indicato il titolo di legittimazione del proponente; formule come *“il sottoscritto responsabile del procedimento, attestata l'insussistenza di conflitti di interesse nemmeno potenziali...”* sono mere clausole di stile che non consentono di verificare la sussistenza del potere speso nell'istruttoria. E', dunque, necessario che in ciascuno schema di provvedimento il responsabile dell'istruttoria (è bene rivedere con attenzione l'art. 6 della legge n. 241/90 e s.m.i., norma generale che integra anche quelle in materia di Rup contenute nel codice dei contratti pubblici), indichi il titolo in base al quale spende il proprio nome ed esercita il potere istruttorio. Dispone il primo comma dell'art. 4 della legge n.241/90 sul procedimento amministrativo che *“il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale”* (tale ultima parte fa riferimento, nell'organizzazione del Comune di Alcamo, alla figura della delega dirigenziale, che può essere esercitata dai dirigenti solo nei confronti dei titolari delle posizioni organizzative, nei limiti previsti dal Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi).

La formula da utilizzare, facendo contestualmente puntuale applicazione del vigente codice di comportamento integrativo, potrebbe essere la seguente:

Il sottoscritto, nome e cognome, responsabile dell'ufficio XXXX giusto provvedimento del dirigente n. ___ del _____ (oppure, nominato Rup ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. con provvedimento del dirigente n. ___ del ___), attestato di non versare in ipotesi di conflitto di interesse, nemmeno potenziale, proprio o dei soggetti indicati dall'art. 7 del dpr

62/2013, e di aver acquisito analoga dichiarazione dai dipendenti che hanno collaborato all'istruttoria, sottopone al dirigente il seguente schema di provvedimento.

Tale approccio consente di superare la criticità, pure riscontrata, di nomine di Rup in materia di procedure di affidamento di contratti pubblici effettuate contestualmente alla determinazione di aggiudica (sia pure in forma semplificata, come consente la novella all'art. 32 del codice apportata dal d.lgs. 56/2017). Le esigenze di semplificazione, sicuramente apprezzabili nell'ottica dell'economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, non possono spingersi sino alla violazione di una norma di legge e al ribaltamento del fondamentale principio della programmazione che permea tutta l'attività amministrativa. Il Rup di cui all'art. 31 del codice degli appalti "*svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione*" (comma 3), il suo nominativo "*è indicato nel bando o avviso con cui si indice la gara ...ovvero, nelle procedure in cui non vi sia bando o avviso con cui si indice la gara, nell'invito a presentare un'offerta*" (comma 2). Egli, inoltre, in base al par. 5.1.4 delle linee guida n. 3 dell'Anac (aggiornate al correttivo appalti con determinazione n. 1007 del 11.10.2017) "**propone all'amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori**, la tipologia di contratto da stipulare" (lett. n) e "**provvede all'acquisizione** e al successivo perfezionamento **del CIG** secondo le indicazioni fornite dall'Autorità" (lett. s); mentre, per i servizi e le forniture **formula proposte** in merito alla "*procedura di scelta del contraente per l'affidamento dell'appalto*" (così, linee guida n. 3 cit. part. 8). Egli "è nominato con atto formale" dal dirigente (art. 31, comma 1 del codice). Orbene, se il Rup deve essere nominato con atto formale del dirigente, e se egli deve acquisire il CIG e proporre il sistema di affidamento, il Rup non può essere nominato "dopo" aver acquisito il CIG e deciso il sistema di affidamento e, nel sistema di aggiudica semplificata, addirittura dopo aver individuato il contraente (fra l'altro in talune determinazioni si assiste al paradosso per cui è lo stesso Rup che propone al dirigente di essere nominato Rup!). Né può pervenirsi a diverse conclusioni nell'ipotesi di affidamento diretto di cui all'art. 36, comma 2, lett. a) del codice, in cui con un'unica determina a contrarre si aggiudica anche il contratto (c.d. determina di aggiudica semplificata). E ciò per la semplice considerazione che –ferma restando la semplificazione della procedura- esiste sempre una fase di "programmazione", cioè di verifica del fabbisogno di un lavoro, servizio o fornitura da cui scaturisce l'avvio della procedura di affidamento diretto che si conclude con la determina semplificata. E se è vero che, trattandosi di contratti inferiori ad € 40.000,00, si è fuori dal campo di applicazione dell'obbligo di programmazione biennale di cui all'art. 21, comma 6 del codice, non può essere revocato in dubbio che la procedura viene istruita da un Rup e la proposta di aggiudica semplificata viene sottoscritta da un Rup che, dunque, deve essere individuato a monte e non già a valle del procedimento: il Rup, del resto, è il soggetto che provvede ad acquisire il CIG come ha espressamente chiarito l'Anac nell'aggiornamento delle linee guida n.3.

Le presenti indicazioni, che costituiscono direttiva ai sensi dell'art. 147-bis, comma 3 del Tuel, con obbligo per i dirigenti di conformarsi, possono essere attuate nel rispetto del principio di semplificazione, provvedendo ad una programmazione settoriale dei fabbisogni non inseriti nel programma biennale dei servizi e forniture, ovvero individuando in un unico atto organizzativo di direzione i rup di cui all'art. 31 del codice dei contratti per materia, entro limiti di importo, o secondo altre tipizzazioni. Come vedremo, l'individuazione a monte del Rup ha implicazioni sul piano sostanziale e sulla responsabilità dell'adozione delle misure per la mitigazione del rischio corruttivo. Quanto, invece, ai responsabili di procedimento di cui agli artt. 4 e segg. della legge n. 241/90, occorre fare riferimento ad atti generali di micro-organizzazione delle singole direzioni e delle relative aree funzionali, con i quali i dipendenti vengono assegnati agli uffici, ai servizi ovvero a procedimenti individuati per materia, in modo da garantire l'individuazione di responsabilità procedurali e di servizio per tutte le funzioni che l'organigramma assegna a ciascuna direzione.

Ulteriore criticità diffusa (merita una nota positiva la direzione 3) è l'assenza nel preambolo dei riferimenti al Dup, al Peg o ad altro atto di indirizzo dell'organo politico che individua e assegna l'obiettivo in funzione del quale l'atto è adottato; tale criticità, ovviamente, riguarda i provvedimenti dirigenziali e non anche gli atti di liquidazione. Non risulta ancora approvato il nuovo regolamento di contabilità, adeguato ai principi codificati dal d.lgs. 126/2014, nell'ambito del quale dovranno essere disciplinati i casi di improcedibilità e/o inammissibilità di deliberazioni e determinazioni in contrasto o non coerenti con il DUP. Tuttavia, a prescindere dall'aspetto procedurale, ciascun atto gestionale –proprio nel rispetto del principio di distinzione delle competenze tra organini politici e burocratici- non può non fare riferimento allo specifico programma del DUP e/o obiettivo del Peg/Piano della performance, posto che la gestione è finalizzata all'attuazione degli atti di programmazione. Su tale aspetto si incentrerà il prossimo ciclo di controllo, con l'obiettivo di garantire la circolarità del sistema dei controlli interni che trova il proprio punto di chiusura nel controllo strategico. Sul punto, si segnala che a seguito di alcune criticità emerse durante il precedente ciclo di controllo –puntualmente contestate con atti formali al dirigente competente, anche in chiave di attuazione di misure di prevenzione della corruzione- afferenti i lavori di manutenzione inferiori all'importo di € 100.000,00 che sfuggono alla programmazione triennale, sono state adottate misure organizzative in funzione delle quali tutti gli interventi relativi a lavori non ricompresi nel piano triennale delle opere pubbliche vengono affidati previa redazione di uno specifico progetto, validato dal Rup (art. 26 commi 6, lett. d) e 8 del d. lgs. 50/2016) ed approvato in linea tecnica dal dirigente ed in linea amministrativa dalla Giunta Municipale, così garantendo ogni forma di controllo anche in sede di esecuzione dei lavori.

La parte dispositiva dei provvedimenti deve essere organizzata per punti, che debbono essere coerenti con l'esito dell'istruttoria esplicitato nella motivazione del provvedimento.

Particolari criticità emergono sulle indicazioni contenute negli atti circa il regime di pubblicità. Lo scrivente ha emanato sul punto una apposita direttiva organizzativa (prot. 1516 del 23.1.2017), la quale è rimasta pressoché inattuata, se non per la parte relativa alle deliberazioni degli organi collegiali e ai provvedimenti sindacali. Si rappresenta ancora una volta che il regime di pubblicità degli atti è stabilito dalla legge, e la corretta applicazione dello stesso ricade –per i provvedimenti dirigenziali- nella sfera di responsabilità del dirigente. Tale tematica incrocia profili organizzativi, tutela dei diritti, validità/inefficacia degli atti e responsabilità anche disciplinari. In ciascun atto deve essere indicato espressamente nell'ultimo punto della parte dispositiva il regime di pubblicità cui esso è soggetto. L'assenza di tale indicazione, oltre a costituire grave irregolarità amministrativa, rischia di compromettere il corretto funzionamento della piattaforma digitale che gestisce, solo in presenza di corretti input, anche la pubblicazione del provvedimento nella sezione albo *on line* ed in altre sezioni del sito. Pare opportuno ribadire, anche in questa sede, che in linea generale la pubblicazione all'albo *on line* dei provvedimenti dirigenziali non ha efficacia costitutiva, ma mero valore di pubblicità notizia. Il principio è stato ribadito dall'art. 6 della l.r. 11/2015. Tuttavia, tale norma ha introdotto la sanzione della nullità nell'ipotesi in cui i provvedimenti dirigenziali (già esecutivi, in quanto la pubblicazione ha la funzione di pubblicità notizia) non vengano pubblicati “per estratto” entro 7 giorni dalla loro emanazione. La pubblicazione per estratto si aggiunge alla pubblicazione integrale del provvedimento all'albo *on line*; mentre quest'ultima non può eccedere la durata di 15 giorni, trascorsi i quali la diffusione di eventuali dati personali contenuti nei provvedimenti (attenzione: dati personali, e non già dati sensibili i quali non possono essere diffusi in rete) diviene illecita per contrasto con l'art. 19, comma 3 del codice sulla protezione dei dati personali, la prima –quella per estratto- deve essere effettuata in una apposita sezione del sito istituzionale in modo permanente. Allo stato tutti i provvedimenti, una volta scaduto il periodo di pubblicazione obbligatoria all'albo *on line* (15 giorni), transitano nella sezione atti amministrativi in modo integrale. A tali forme di pubblicità si aggiungono, poi, gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza introdotti in chiave di prevenzione della corruzione dal d.lgs. 33/2013, recentemente modificato dal d.lgs. 97/2016. Tali obblighi sono riepilogati nell'apposita griglia allegata alla deliberazione Anac n. 1310/2016, che indica puntualmente le sotto-sezioni di amministrazione trasparente in cui gli atti, i dati e le informazioni debbono essere pubblicati. Orbene, si sono riscontrate diffuse criticità con riguardo a tale forma di pubblicazione, che hanno trovato riscontro nel monitoraggio effettuato dallo scrivente nel periodo 22/25 novembre 2017 sulla sezione “amministrazione trasparente”. Deve essere chiaro che non esiste nessun obbligo di replicare tutte le pubblicazioni di atti effettuate all'albo *on line* anche nella sezione del sito “amministrazione trasparente”. In tale sezione debbono essere pubblicati –la violazione è sanzionata

disciplinatamente e, in alcune ipotesi, anche con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie- soprattutto dati ed informazioni, in formato tabellare aperto, estratti dai provvedimenti amministrativi; la pubblicazione integrale di provvedimenti è limitata solo ad alcune tipologie di atti, espressamente previsti dalla legge, tra i quali rientrano tutti gli atti afferenti le procedure di programmazione, affidamento ed esecuzione di contratti pubblici, come si evince dall'art. 29 del codice dei contratti pubblici ("il profilo del committente" cui fa riferimento la norma coincide, appunto, con la sezione "amministrazione trasparente¹"). Ne consegue che rientra nella piena responsabilità del dirigente e del responsabile del procedimento verificare se il singolo provvedimento deve essere pubblicato anche in una delle sotto-sezioni di "amministrazione trasparente", oppure se alcuni dei dati in esso contenuti debbono essere estratti e pubblicati in formato tabellare (si rinvia all'art. 9, comma 2 del DPR 62/2013 e alle specificazioni di cui al codice di comportamento integrativo). Fatto salvo quanto si dirà più avanti per gli atti di liquidazione (nella maggior parte dei quali si è riscontrata l'assurda indicazione dell'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 33/2013 che, invece, riguarda le retribuzioni del personale), si suggerisce di inserire nell'ultimo punto della parte dispositiva dei provvedimenti la seguente formulazione (da adattare alle varie situazioni concrete):

“di disporre la pubblicazione del presente provvedimento per 15 giorni consecutivi all'albo on line ed in modo permanente nella sezione degli estratti dei provvedimenti dirigenziali, dando atto che lo stesso non è soggetto ad obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza oppure dando atto, altresì, che lo stesso deve essere inserito nella sezione “amministrazione trasparente” sotto-sezione di 2° livello XXXXXXX” oppure ancora dando atto che i dati in esso contenuti debbono essere pubblicati in formato tabellare in amministrazione trasparente sotto-sezione XXXXX”.

E' stato rilevato ancora, e se ne segnala la particolare gravità anche nella prospettiva dell'attuazione degli obiettivi di performance connessi alle misure anticorruzione, il mancato rispetto delle misure introdotte con la direttiva del RPCT prot. 1411/2017, punto b) circa il monitoraggio dei rapporti tra il Comune e i soggetti che con esso contrattano (in questo senso si segnalano positivamente le determinazioni n.1525/2017, n.1530/2017 e n.1543/2017); in nessuno degli atti esaminati risulta attestata l'acquisizione della dichiarazione dei privati e l'eventuale attività di verifica effettuata dal dirigente; allo stesso modo, non risulta il puntuale rispetto della direttiva del RPCT n. 20639/2017 circa l'obbligo di attestare in ciascun procedimento il rispetto dei tempi procedurali e dell'ordine cronologico di trattazione e, in caso di mancato rispetto, di attestarne le cause (obbligo già

¹ per le modalità di trasmissione all'ufficio pubblicazioni del provvedimento dirigenziale che determina le ammissioni ed esclusioni alla gara a seguito dell'esame della documentazione amministrativa si rinvia al par.4 della direttiva del segretario generale n. 10451/2017.

previsto dal cd codice Vigna). Nei procedimenti in materia edilizia, urbanistica e SUAP ad istanza di parte presentati dal 1° luglio 2017 si è, invece, provveduto –in attuazione delle disposizioni con finalità anticorruzione introdotte con deliberazione G.M. 203/2017- al monitoraggio dei rapporti patrimoniali e di interesse tra cittadini, ditte e loro tecnici di fiducia e i dipendenti addetti agli uffici urbanistica, abusivismo e Suap.

Ulteriore diffusa criticità riguarda il richiamo di norme inconferenti o abrogate, nonché il ripetuto riferimento negli atti afferenti la gestione 2017 al bilancio e al PEG 2016 pur dopo l’approvazione del bilancio 2017 e del Peg 2017!!! Non si tratta di meri errori formali e non tutti gli errori sono riconducibili al fenomeno del “taglia/incolla”; spesso dietro una errato richiamo normativo si annidano errori concettuali e di procedura, su cui invito i dirigenti a vigilare, in vista del prossimo ciclo di controllo.

4.2 Le criticità dei provvedimenti dirigenziali.

Sotto la categoria delle determinazioni dirigenziali trovano posto diverse tipologie di provvedimenti, ivi compresi gli atti di gestione del personale (su cui vedi *infra*). Si è già detto delle difficoltà nel campionamento degli atti e delle criticità comuni a tutti i provvedimenti.

In questa sede si segnalano, le criticità più diffuse in materia di provvedimenti che comportano impegni di spesa, con particolare riguardo agli atti di aggiudicazione (sugli affidamenti diretti si farà un apposito approfondimento), e sui rarissimi atti di accertamento individuati.

Iniziando da quest’ultima categoria di atti, si evidenzia che a seguito dell’entrata in vigore del sistema contabile armonizzato l’accertamento costituisce non più una mera fase del procedimento di entrata ma un **vero e proprio atto gestionale** “*con il quale vengono verificati ed attestati i requisiti di legge e con il quale si dà atto specificamente della scadenza del credito in relazione a ciascun esercizio finanziario contemplato dal bilancio di previsione*”. L’esigibilità o scadenza dell’obbligazione è, dunque, un elemento costitutivo non solo dell’impegno di spesa ma anche dell’accertamento della entrata, che deve essere registrata nel momento in cui il titolo viene ad esistenza ma con imputazione all’esercizio in cui l’obbligazione di pagamento in capo al debitore del Comune viene a scadenza. Si raccomanda, pertanto, ciascun dirigente ad adottare per ciascuna entrata assegnata col Peg un atto di accertamento, seguendo a partire dal 1° gennaio 2018 *il work flow* previsto dalla piattaforma digitale che ne consente la registrazione nel gestionale di contabilità attraverso una implementazione automatica di quest’ultimo tramite i dati della gestione documentale, attraverso il visto di controllo contabile che deve esprimere necessariamente l’ufficio di ragioneria. Nessuna entrata può essere accertata in assenza di un apposito atto gestionale da parte del dirigente competente; l’atto di accertamento può fare riferimento anche a ruoli, liste di carico, elenchi cumulativi di debitori. Le regole per l’imputazione contabile sono

esplicitate nei par. 3.5 e segg. del principio contabile 4/2 approvato dal d.lgs. 126/2014. Nel corso del 2017 si è introdotto un metodo sperimentale per la registrazione dell'accertamento delle entrate da permessi di costruire, tenendo conto di eventuali rateizzazioni concesse per il costo di costruzione; tale metodo necessita di ulteriore implementazione per consentire l'immediato aggancio nel gestionale dei versamenti effettuati. Tra gli atti campionati è stata esaminata la determinazione n. 204 del 13.2.2017 relativa a sanzioni per violazione al codice della strada relative al 2016; l'atto presenta vari aspetti di criticità che vengono qui segnalati come paradigma di miglioramento per tutte le direzioni. Innanzi tutto, non può procedersi ad un accertamento cumulativo adottato dopo la chiusura dell'esercizio finanziario: il nuovo regolamento di contabilità deve stabilire la periodicità dell'accertamento per le entrate ripetitive. In ogni caso, occorre provvedere a determinare e/o almeno indicare gli elementi per l'accantonamento al FCDE delle entrate non accertate per cassa. Manca, invece, con riguardo alle entrate in questione un atto di accertamento relativo alle entrate accertate per cassa che riguarda sia le sanzioni pagate prima della notifica sia le somme riscosse su ruoli coattivi emessi a valere su annualità anteriori al 2015, e afferenti agli anni ante armonizzazione in cui le entrate erano accertate per cassa. Anche le entrate accertate per cassa necessitano di uno specifico atto gestionale di accertamento.

In merito alle determinazioni dirigenziali che comportano impegni di spesa, fatte salve le osservazioni specifiche sulle determinazioni di aggiudica semplificata di cui all'art. 32, comma 2 del codice dei contratti, sono state rilevate le seguenti criticità:

- a) mancata puntuale descrizione dell'oggetto dell'appalto e dei tempi per l'adempimento dell'obbligazione: tale carenze hanno immediate refluenze sia sulla motivazione ed il relativo controllo dell'eventuale mancato utilizzo di strumenti di *e-procurement*, con particolare riguardo alle convenzioni Consip (cfr. determina n. 1370/2017), sia sull'imputazione della spesa in base all'esigibilità. Sotto il primo profilo, si rinvia alla direttiva prot.59492 del 12.12.2016 a firma dello scrivente (la quale acquista valenza di direttiva ex art. 147-bis comma 3 Tuel), evidenziando che anche laddove non sussista un obbligo di aderire alle convenzioni Consip, i prezzi delle stesse costituiscono parametro di riferimento per le procedure di affidamento (cfr. art. 26 della legge n. 488/1999 e s.m.i.); sotto il secondo profilo, invece, si ribadisce che all'atto dell'assunzione dell'impegno di spesa (cioè, con la determina di aggiudica o di aggiudica semplificata) occorre dare atto dell'imputazione della spesa non in astratto ma sulla base delle clausole del capitolato speciale di appalto e/o foglio di patto e condizioni, cioè sulla base dei tempi di adempimento della prestazione dedotti in contratto; le determinazioni di aggiudica debbono, pertanto, fare espresso riferimento a tali atti, al fine di individuare gli esercizi finanziari del bilancio di previsione a valenza triennale sui quali la spesa deve essere imputata fin dal momento della registrazione; nell'ipotesi di spesa corrente non finanziata da

entrate a specifica destinazione, la modifica dell'imputazione contabile –attraverso lo strumento del FPV- può essere effettuata solo se i documenti contrattuali in base ai quali era stata indicata l'imputazione vengono previamente modificati. Si raccomanda di prestare particolare attenzione a tali profili che saranno oggetto di verifica nel prossimo ciclo di controllo, stante la valenza strategica del FPV di parte corrente ai fini del rispetto del vincolo del pareggio di bilancio e nella costruzione dell'equilibrio di parte corrente;

- b) errato riferimento alle norme sull'esercizio provvisorio: in moltissime determinazioni di spesa adottate dopo l'approvazione del bilancio di previsione si trovano ancora riferimenti alle regole sull'esercizio provvisorio (cfr. determinazioni n. 1280/2017, 1404/2017, 1609/2017, 1707/2017, ...); in molte altre adottate durante l'esercizio provvisorio vi è un errato richiamo alla disciplina della gestione degli impegni di spesa. Non si tratta di questioni meramente formali, perché il rispetto delle regole sulla gestione durante l'esercizio provvisorio impatta direttamente sugli equilibri di bilancio e sulla corretta attuazione del ciclo della performance e degli istituti premiali ad esso connessi (cfr. Corte Conti, Sez., Aut. n. 23/2013 e n. 18/2014). Si ha esercizio provvisorio quando il bilancio non viene approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente e con legge o decreto del Ministro dell'interno il relativo termine di approvazione è differito. Per l'anno 2018, tale termine è stato differito al 28 febbraio 2018 con DM del 29.11.2017, pubblicato nella GURI n. 285 del 6.12.2017. Dal 1° gennaio 2018, pertanto, è autorizzato l'esercizio provvisorio, fino alla data in cui il consiglio comunale approverà il bilancio finanziario 2018/2020 e, comunque, non oltre il 28 febbraio; con la conseguenza che sarà possibile effettuare –fino all'approvazione del bilancio- solo spese correnti, spese per lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza. Tali spese debbono essere imputate sugli stanziamenti dell'annualità 2018 del bilancio 2017/2019 definitivamente approvato. Gli impegni, in base al comma 5 dell'art. 163 del tuel, non possono superare mensilmente un dodicesimo della somma stanziata in ciascun programma di spesa, detratto il fondo pluriennale vincolato ed eventuali impegni pluriennali già assunti. Quindi, laddove è rispettato il limite dei dodicesimi dello stanziamento del programma di spesa, il dirigente non è chiamato ad alcuna specifica attestazione sulla necessità di effettuare la spesa o, meglio, sul danno derivante dalla sua mancata effettuazione. Non sono soggette al detto limite dei dodicesimi a) le spese tassativamente regolate dalla legge, b) quelle non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi, e c) quelle a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti. Tutte tali spese possono impegnare anche gli esercizi successivi a quello dell'esercizio provvisorio (cfr. par. 8.7 del principio contabile 4/2): in presenza di tali tipologie di spese e di deroga al limite dei

dodicesimi il dirigente che provvede all'impegno di spesa deve attestare nel dispositivo che la spesa rientra in una delle tipologie di cui alle superiori lettere a), b) o c). Può essere utilizzato anche il fondo di riserva per le finalità di cui al par. 8.12 del principio contabile 4/2. Non occorre, dunque, attestare il danno grave e irreparabile cui andrebbe incontro l'ente per impegnare spese durante l'esercizio provvisorio; ciò è richiesto esclusivamente per effettuare eventuali prelievi dal fondo di riserva. Dal 1° marzo scatta, invece, la gestione provvisoria che ha regole più restrittive.

- c) esiste confusione tra proposta di aggiudica, aggiudica ed aggiudica efficace: a parte l'ipotesi della determina di aggiudica semplificata, in tutte le procedure di confronto concorrenziale per la scelta del contraente, il paradigma normativo di cui agli artt. 32 e 33 del codice dei contratti prevede una precisa scansione che è vincolante ed ineludibile. All'esito della procedura selettiva viene formulata dal seggio di gara o dalla commissione di gara una proposta di aggiudica (art. 32, comma 5)²; tale proposta –sottoposta al dirigente- è soggetta ad approvazione previa verifica entro il termine di 30 giorni (art. 33, comma 1 e 32, comma 5); l'aggiudica è pubblicata sul profilo del committente entro 2 giorni e comunicata entro 5 giorni ai soggetti indicati dall'art.76, comma 5 del codice; essa diventa definitiva dopo la verifica sul possesso dei requisiti (art. 32, comma 7). Orbene, una volta verificata la documentazione di gara trasmessa dal Rup o dal presidente della commissione di gara, il dirigente deve approvare la proposta di aggiudica, e comunicare il provvedimento di aggiudica entro 5 giorni. L'aggiudica viene adottata con una determinazione dirigenziale sulla quale acquisire il visto contabile attestante la copertura finanziaria, registrando l'impegno contabile sul bilancio gestionale. La comunicazione all'aggiudicatario è idonea a far decorrere il termine di *stand still* di 35 giorni di cui all'art. 32, comma 9 del codice, prima della stipula del contratto. In pendenza di tale termine, il rup deve effettuare le verifiche sul possesso dei requisiti in capo all'aggiudicatario. Su tale punto, si richiama il recente Comunicato del Presidente dell'ANAC del 8.11.2017 il quale,

² Ad avviso dello scrivente deve ritenersi non più in vigore l'art. 4 della l.r. 16/2010 a mente del quale l'aggiudica provvisoria doveva essere pubblicata per 3 giorni consecutivi e nei 5giorni successivi dalla scadenza del termine era soggetta a rilevi e contestazioni sui quali decideva il presidente di gara entro i successivi 5 giorni; l'aggiudica definitiva doveva avvenire entro 10 giorni dalla trasmissione dell'aggiudica provvisoria. Da un lato, infatti, non è più contemplato l'atto di aggiudica provvisoria, ma una mera proposta di aggiudica che –a mente dell'art. 204 lett.b)-costituisce un atto endoprocedimentale privo di efficacia lesiva e non impugnabile, dall'altro il sistema riconosce efficacia immediatamente lesiva all'atto con il quale si dispone l'esclusione della gara o l'ammissione di altri concorrenti che debbono essere immediatamente impugnati.

sulla base degli artt. 85, comma 5 del codice e 71 del DPR 445/2000, precisa che la verifica deve essere fatta sull'aggiudicatario e –a campione- sugli altri concorrenti. Una volta verificato il possesso dei requisiti in capo all'aggiudicatario, l'aggiudica diventa efficace: a tal fine occorre un atto dirigenziale –non necessariamente in forma di determinazione- in cui si dà atto della dichiarazione di efficacia dell'aggiudica, condizione che rende possibile l'esecuzione anticipata delle prestazioni anche prima della stipula del contratto. Ai fini contabili, all'atto dell'avvio della procedura di gara, con la determinazione a contrarre, il dirigente assume la prenotazione contabile che viene trasformata in impegno contabile con la determinazione avente ad oggetto l'aggiudica; l'atto con cui l'aggiudica viene dichiarata efficace deve essere richiamato nel contratto (atto pubblico amministrativo, scrittura privata sottoscritta digitalmente, o lettera commerciale);

- d) errata applicazione del principio della delega dirigenziale: molte determinazioni (specie provenienti dall'area funzionale “ambiente”) non sono sottoscritte dal dirigente ma dall'incaricato di posizione organizzativa. Tale sottoscrizione è corretta nei limiti in cui l'incaricato è titolare di una delega da parte del dirigente, la quale può essere rilasciata in presenza dei presupposti di cui all'art. 17, comma 1-bis del d.lgs. 165/2001 e nei limiti stabiliti dall'art. 22, comma 4, lett. j) del ROUUS recentemente modificato. Risulta del tutto erroneo e fuorviante il richiamo all'art. 109, comma 2 del Tuel, il quale disciplina non la delega dirigenziale ma la diversa fattispecie del “conferimento di funzioni dirigenziali” nei comuni privi di dirigenti. I poteri gestionali sono poteri propri per legge dei dirigenti; il sindaco non attribuisce ai dirigenti le funzioni di cui all'art. 107 Tuel, ma si limita alla preposizione dei dirigenti al vertice degli uffici di massima dimensione; i poteri dirigenziali sono attribuiti dalla legge ai dirigenti; questi ultimi possono delegare alcuni poteri per periodi limitati a funzionari non dirigenti. Nei comuni privi di dirigenti, la legge consente che il sindaco conferisca non l'inquadramento ma solamente le funzioni dirigenziali a responsabili di servizi: in questo caso il responsabile non può delegare i poteri in ossequio al generale principio secondo cui *delegatus delegare non potest*. Ne consegue, che i soggetti preposti alle posizioni organizzative negli enti con dirigenza non possono sottoscrivere atti finali con rilevanza esterna richiamando l'art. 109, comma 2 del Tuel –inapplicabile al comune di Alcamo- ma debbono indicare di volta in volta gli estremi di una delega dirigenziale al fine di consentire la verifica dei poteri esercitati;
- e) mancanza dell'attestato di compatibilità della spesa con gli stanziamenti di cassa: in nessuno dei provvedimenti di impegno di spesa oggetto di controllo è stata riscontrata la presenza dell'attestato di cui all'art. 183, comma 8 del Tuel, a mente del quale “*il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano*

impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno". La norma ha il chiaro fine di evitare il formarsi di debiti pregressi e/o di garantire il rispetto dei termini europei di pagamento. Se è vero che la nuova declinazione del pareggio di bilancio non impatta sui dati di cassa, non risulta, invece, trascurabile l'esigenza del rispetto dei tempi di pagamento anche alla luce della nuova procedura di infrazione che l'Unione Europea ha aperto contro l'Italia. Ragionare in termini di cassa significa abituarsi a lavorare per cronoprogrammi anche semplificati, nell'ottica della piena e corretta applicazione del principio di esigibilità dell'obbligazione e di rispetto –ad obbligazione adempiuta- dei termini di liquidazione e pagamento delle fatture; il bilancio di previsione è autorizzatorio –negli stanziamenti del primo anno- anche in termini di cassa e, pertanto, il cronoprogramma di spesa deve essere formulato anche tenendo presente i pagamenti che saranno effettuati e non solo gli impegni che saranno perfezionati e diverranno esigibili. Sul punto c'è molto da lavorare, ma rappresento che la Corte dei Conti nel questionario sui controlli interni chiede di sapere se l'ente rispetta l'art. 18, comma 8 del Tuel.

Per quanto riguarda i provvedimenti relativi all'affidamento di contratti pubblici, il campionamento non ha, stranamente, restituito **provvedimenti dirigenziali aventi ad oggetto l'ammissione ed esclusione dalla gara** di operatori economici non in possesso dei requisiti soggettivi e di professionalità; l'analisi puntuale su una procedura di gara estratta a campione ha confermato la criticità qui segnalata. Nel rinviare a quanto puntualmente chiarito nella direttiva prot. 10451/2017 (par. 1 e 4), e nelle more di affinare le tecniche di campionamento anche su tale tipologia di atti, in questa sede si ribadisce l'ineludibilità nella serie procedimentale delineata dal codice dei contratti –nella quale il Rup (e non il dirigente) è preposto al controllo della documentazione amministrativa- di un provvedimento del dirigente che determini l'elenco dei soggetti alla gara e di quelli esclusi in ragione del possesso o meno dei requisiti di cui all'80 e di quelli di cui all'art. 83 richiesti dalla *lex* di gara; tale provvedimento deve essere adottato con una determinazione dirigenziale (priva di rilevanza economica) che va inserita nella piattaforma in uso dal 1° gennaio 2018 e classificata con il seguente oggetto tipo:

Approvazione dell'elenco degli operatori economici ammessi ed esclusi alla procedura ordinaria/procedura negoziata/ecc... avente ad oggetto l'affidamento del contratto di CIG..... avviata con determinazione a contrarre n. __ del _____

Trattasi di un atto che va pubblicato –oltre che all'albo pretorio *on line* per 15 giorni consecutivi- anche sul profilo committente entro 2 giorni dalla sua adozione ex art. 29 del codice. **Il prossimo ciclo di controllo prenderà in esame un campione significativo di tali atti.**

4.2.1 Focus sugli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture.

Le criticità comuni ai provvedimenti esaminati riguardano la carenza di motivazione sulla scelta della procedura, l'assenza di riferimenti ad indagini di mercato che –in assenza di concorrenza tra operatori economici- garantisca la congruità ed economicità del costo delle prestazioni, la verifica dei requisiti generali in capo al contraente, la verificabilità del rispetto del principio di rotazione, il rispetto del canone di trasparenza e di tracciabilità del procedimento. Deve, comunque, darsi atto che a seguito dell'adozione della direttiva prot. 10451 del 22.5.2017 alcune criticità risultano superate o in fase di superamento.

Il legislatore (d.lgs. 56/2017) ha chiarito che per i contratti di valore inferiore all'importo di € 40.000,00 è possibile procedere all'affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici. Occorre, comunque, porre attenzione al fatto che anche alla procedura di affidamento diretto si applicano i principi di cui all'art. 30, comma 1 del codice; ed in ossequio a tali principi, le linee guida n. 4 dell'Anac (attualmente in fase di modifica) prevedono al punto 4.1.2 che la determinazione a contrarre indichi **“la procedura che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni”**; non può, dunque, mancare –sebbene sinteticamente- l'esplicitazione dei motivi per i quali il Rup propone al dirigente la procedura di affidamento diretto, anche tenendo conto che negli appalti sottosoglia il comma 9 dell'art. 36 prevede il dimezzamento dei termini di pubblicazione del bando nel caso si proceda con le procedure ordinarie. Ulteriore onere di motivazione riguarda l'economicità dell'affidamento che può essere soddisfatta effettuando un confronto con la spesa per precedenti affidamenti, ovvero avendo come riferimento il corrispettivo pagato da altre amministrazioni per affidamenti analoghi, oppure confrontando preventivi acquisiti sul mercato, garantendo comunque il principio della concorrenza (sul punto, si segnala negativamente la determinazione n. 2014/2017 e positivamente la determinazione n. 1739/2017 con cui il rup propone l'affidamento diretto ad una ditta attestando che il prezzo offerto è riferito ad servizio descritto in un preventivo di spesa e risulta congruo e conveniente in base ai risultati di una analisi di mercato: ai fini della tracciabilità di cui agli artt. 99, comma 4 del codice e 9, comma 2 del DPR 62/2013 si raccomanda di verbalizzare le attività compiute ai fini dell'indagine e della verifica di congruità del prezzo). E' intenzione dello scrivente individuare, nell'ambito dell'aggiornamento del PTPC, alcune misure organizzative finalizzate a mitigare lo specifico rischio corruttivo insito nell'abuso o nel mero uso distorto di tale istituto, come ad esempio l'introduzione di soglie di valore al di sotto delle quali è possibile effettuare l'affidamento diretto senza alcun confronto di preventivi, che deve -invece- essere effettuato obbligatoriamente al superamento della soglia stabilita. In ogni caso, al fine di ridurre le procedure di affidamento diretto (il cui utilizzo riguarda principalmente, come emerge dal monitoraggio sugli appalti, approvvigionamenti di beni e servizi strumentali al funzionamento degli uffici) è necessario procedere ad una programmazione delle forniture e dei servizi ripetitivi e trasversali, determinando il

fabbisogno di ente ed affidando la responsabilità dell'affidamento dei relativi contratti ad un ufficio unico centralizzato. Tutto ciò, permetterà di evitare un'eventuale elusione dell'obbligo di programmazione di cui all'art. 21, comma 6 del codice e di creare economie di scala, anche in termini di costi di organizzazione. Si raccomanda, ancora, di prestare attenzione nella determinazione dei prezzi di acquisto all'esistenza di eventuali prezzi di riferimento elaborati da ANAC ai sensi dell'art. 9, commi 7 e 8 del d.l. 66/2014 per categorie di beni, come per esempio quelli della carta in risme reperibili al seguente link <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?id=7bb04ae30a77804232ebff8aae8f0510> (sotto questo profilo presenta criticità la determinazione n. 1779/2017 in quanto il Rup non si è nemmeno posto il problema di dare atto del rispetto di tali prezzi la cui violazione comporta la nullità del contratto, ai sensi dell'art. 9, comma 8 del d.l. 66/2014. Si segnala che i nuovi prezzi di riferimento in materia sono stati aggiornati con deliberazione Anac n. 975/2017 pubblicata sulla GURI n. 244 del 18.10.2017 reperibile al seguente link <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?id=ecba03070a7780425bbe2d371d78900a>). Particolare attenzione deve essere riposta sul rispetto del **principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti**, sulla cui concreta attuazione l'Anac deve intervenire ai sensi del comma 7 dell'art. 36 del codice, aggiornando le linee guida n. 4/2016: sul punto deve darsi atto del diffuso mancato rispetto del punto 2 della direttiva del segretario generale n.10451 del 22.5.2017 con cui sono state impartite indicazioni per il rispetto di detto principio a seguito del correttivo al codice appalti ed è stato espressamente chiarito che ciò avrebbe costituito oggetto del controllo di regolarità amministrativa. Tale punto costituisce una grave criticità trasversale. In questa sede, facendo espresso richiamo all'art. 147-bis comma 3 del Tuel, e nelle more delle nuove linee guida dell'Anac, si raccomanda di esplicitare in ciascuna determinazione di affidamento diretto e/o di avvio di procedura negoziata le modalità attraverso le quali viene assicurato il rispetto di tale principio, tenendo conto che non è possibile affidare alla scadenza un nuovo affidamento all'operatore che è risultato affidatario diretto del contratto (cfr. determinazione n. 1601/2017), mentre è possibile –motivandone le ragioni- provvedere ad invitarlo a partecipare ad una nuova procedura negoziata; mentre, nel caso di utilizzazione di elenchi (ivi compresi i fornitori su Mepa) può procedersi secondo un principio di casualità (escludendo il solo precedente affidatario), in modo da eliminare il rischio di *moral hazard* determinato dalla consapevolezza in capo all'operatore di avere un'unica *chance* con una determinata stazione appaltante, rischio che può indurre gli operatori a formulare offerte molto competitive, con la conseguenza di non poter assicurare in fase di esecuzione quanto offerto in sede di gara (cfr. determinazioni n. 1482/2017, n.1733/2017 e n.2097/2017) . Altro aspetto che presenta particolari criticità, è costituito dalla **verifica dei requisiti di ordine generale in capo all'affidatario diretto**: nelle determinazioni sottoposte a controllo si afferma che i requisiti sono stati dichiarati e, in alcuni casi, che si

provvederà al loro controllo (cfr. determinazioni n. 1527/2017, 1646/2017, 2012/2017, 207/2017), in altre non si fa nemmeno cenno all'attività di verifica (cfr. determinazione n. 1948/2017, 2014/2017, 2091/2017, 2130/2017). Viene in evidenza il novellato comma 7 dell'art. 36 del codice appalti, secondo il quale l'Anac nelle linee guida deve specificare "*le modalità di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di procedura negoziata*". Nelle more delle indicazioni dell'Autorità, non può obliterarsi l'obbligo di verificare i requisiti in capo all'aggiudicatario, che in base al novellato comma 6-bis dell'art. 36 debbono essere addirittura verificati anche in capo al soggetto individuato sul mercato elettronico, posto che le verifiche di Consip riguardano la fase di ammissione al Mepa. Orbene, in base all'art. 32, comma 2 del codice l'amministrazione può procedere all'affidamento diretto anche con la cd. determina semplificata (cioè, unico atto che contiene in se i requisiti della determina a contrarre, l'istruttoria per l'individuazione dell'aggiudicatario, e l'aggiudica del contratto), la quale –però- deve contenere "*il possesso da parte dell'aggiudicatario dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali*". Ne consegue che non può non essere evidenziata e verificata già in sede di affidamento l'iscrizione dell'operatore economico alla Camera di Commercio nell'apposita sezione coerente con l'oggetto del contratto da affidare (sul punto si veda TAR Toscana, sez. III, 27.10.2017, n.1288: qualunque affidamento, anche il più semplice, deve avere alla base una scheda con la descrizione del servizio e/o fornitura richiesta, in modo che possa essere verificato il possesso del requisito professionale dell'operatore in rapporto alla specifica prestazione), né il possesso di specifiche abilitazioni e/o iscrizione in albi ove previsto per legge; per quanto riguarda i requisiti generali, fermo restando che il loro possesso deve essere oggetto di autocertificazione tramite il DGUE, potrebbe procedersi all'affidamento sulla base di quanto dichiarato dall'operatore e –in ragione dell'urgenza di acquisire la prestazione che ha giustificato il ricorso alla procedura di affidamento diretto (se non esistono ragioni di particolare urgenza non si comprende la deroga alla procedura ordinaria con termini di pubblicazione dimezzati ex art. 36, comma 9)- potrebbe sottoscrivere il contratto (tramite scambio di corrispondenza: art. 32, comma 14) prevedendo una clausola in cui si prevede che non si procederà al pagamento del corrispettivo per le prestazioni eseguite in assenza delle verifiche positive sul possesso dei requisiti soggettivi oggetto di autocertificazione, che il rup avvia immediatamente, e che, qualora sia accertata l'assenza di uno dei predetti requisiti, l'amministrazione recederà dal contratto, pagando soltanto le prestazioni eseguite e rimborsando le spese, nei limiti delle utilità conseguite, e che si provvederà alle segnalazioni alle competenti autorità. Dell'esito delle eseguite verifiche dovrà darsi atto esplicitamente nel primo atto utile dopo la loro conclusione e, in caso di verifica positiva, anche in sede di atto di liquidazione. Tale modulo procedimentale trova codificazione nell'art. 163, comma 7 del codice relativamente alle procedure di somma urgenza. Va, poi, posta **particolare attenzione all'obbligo di tracciabilità di tutto il procedimento** che oggi trova codificazione nell'art. 99, comma 4

del d.lgs. 50/2016 sul cui contenuto richiamo l'attenzione di tutti i dirigenti, chiamati ad individuare le misure organizzative per il suo puntuale rispetto; si tratta di una norma integrativa degli obblighi imposti in capo a tutti i dipendenti pubblici dall'art. 9 del DPR 62/2013 e che è stato specificato dagli artt. 9 e 11 del codice di comportamento integrativo approvato con deliberazione G.M. n. 277 del 27.9.2017. Risultano, pertanto, illegittime determinazioni (cfr. determina 280/2017) in cui si dà atto che le lettere di invito ad una procedura di gara sono inviate "per le vie brevi" oppure che non motivano come è stata individuata la ditta con cui si è deciso di negoziare direttamente (cfr. determine n. 250/2017, 410/2017, 411/2017, 448/2017, 2091/2017) oppure, ancora, che non motivano perché non si sono applicati i sistemi di *e-procurement* (cfr. determine n. 448/2017, n. 578/2017, n. 2048/2017) ovvero che fanno riferimento "ad indagini di mercato eseguite per le vie brevi" (cfr. determinazioni n. 1373/2017, 1502/2017, 2130/2017); particolare inventiva si è riscontrata in altre determinazioni ove il preventivo è stato addirittura "proposto" e non "richiesto" da una specifica ditta (cfr. determinazione 1426/2017).

Particolare attenzione deve essere posta agli **obblighi di trasparenza**: in particolare, l'atto di affidamento diretto deve essere pubblicato in amministrazione trasparente, nella sottosezione "bandi di gara e contratti" entro 2 giorni dalla sua sottoscrizione: laddove si è, comunque, provveduto ad acquisire preventivi, occorre dare separata pubblicità (ex post, ovviamente) all'elenco degli operatori invitati e a quello di chi ha presentato il preventivo.

Gli atti di affidamento diretto debbono essere codificati con il seguente oggetto tipo, che deve essere riportato nella scheda periodica del monitoraggio delle procedure di gara:

Affidamento diretto della fornitura/servizio/lavoro di XXXXX alla ditta XY, con sede in ZZZ, - importo €. _____, CIG xxxxxxxxxxxx

4.2.2. Le criticità più gravi

Si indicano di seguito gli atti in merito ai quali è stata prospettata ai dirigenti la necessità di un riesame indicando le illegittimità rilevate.

- determinazione n.1702 del 31 agosto 2017 con la quale si è fatta errata applicazione dell'istituto del c.d. quinto d'obbligo oggi disciplinato dall'art. 106, comma 2 del codice degli appalti. Si tratta di una grave criticità che è in corso di riesame da parte del dirigente in quanto la corretta qualificazione della fattispecie concreta ha effetti sulla legittimità dell'atto e della spesa che risulta impegnata. In sede di controllo è stato richiesto di valutare se trattasi di una variazione al contenuto del contratto (come tale possibile entro determinati limiti di importo previsti dall'art. 106, comma 2, lett. b) del codice) ovvero se si è in presenza di una proroga dell'efficacia del

contratto (come tale da giustificare sulla base di quanto prevedono gli artt. 36 e 106, comma 11 del codice, con puntuale riferimento alle previsioni del contratto in essere);

- determinazione n. 2048 del 18.10.2017 con la quale, da un lato, viene appaltata all'esterno la sicurezza del sistema informativo e, dall'altro, viene nominato responsabile del sistema ITC il titolare dell'azienda incaricata di tali adeguamenti. L'atto si pone in contrasto sia con l'art. 17 del CAD in quanto la figura di responsabile dell'ufficio non può che coincidere con il dirigente della struttura di massima dimensione competente in materia di informatizzazione, sia con il DPCM 1.8.2015 e la circolare Agid 18.4.207, n.2 che disciplinano le misure di sicurezza informatica cui tutte le PA debbono adeguare i propri sistemi entro il 31.12.2017. In sede di controllo è stato richiesto il riesame dell'atto sotto i profili evidenziati, rimarcando anche la necessità –nell'ambito di eventuali scelte organizzative da assumere all'esito del riesame- di valutare quanto dispone l'art. 1, comma 146 della legge n. 228/2012 circa il divieto di conferire incarichi di collaborazione aventi ad oggetto i sistemi informatici. Si richiama anche l'art. 1, comma 512 della legge n. 208/2015 e s.m.i. e si rinvia al par. 5 della direttiva prot. 59492 del 12.12.2016;
- determinazione n. 437 del 17.3.2017 con la quale si è provveduto ad affidare all'operatore economico che gestisce il depuratore comunale alcuni interventi urgenti di manutenzione dell'impianto sulla base dell'art. 63, comma 5 del d.lgs. 50/2016. In sede di controllo, si è osservato che la procedura di cui all'art.63, comma 5 del codice consente di affidare –in deroga alle norme sulle procedure di gara ordinarie- nuovi lavori o servizi che consistano in una ripetizione di quelli già affidati ad un determinato operatore economico; tuttavia, ciò implica che la tipologia dei nuovi lavori o servizi e il loro importo sia previsto dall'originario progetto a base di gara, concorrendo tale importo alla determinazione del valore dell'appalto originario e dell'importo del CIG originario. Nel caso di specie, si fa riferimento all'art.9 del capitolato d'onori; tuttavia lo stesso non prevede la tipologia dei lavori di manutenzione da poter affidare al gestore, né un elenco dei prezzi, né un importo massimo degli stessi. Sotto tale profilo, la determinazione in parola si configura piuttosto come un affidamento diretto effettuato al gestore dell'impianto sulla base di un preventivo richiesto ad un'unica ditta esterna, in violazione delle linee guida Anac 4/2016 all'epoca vigenti. Si richiede il riesame dell'atto.

4.2.3 La procedura di gara e l'atto di autorizzazione al subappalto

Il controllo puntuale degli atti della procedura avente ad oggetto il conferimento dell'incarico di direzione dell'esecuzione del contratto di gestione, manutenzione ordinaria e

straordinaria dell'impianto di depurazione delle acque reflue urbane per il biennio 2017-2018 ha evidenziato le seguenti criticità, già oggetto di segnalazione al dirigente:

- 1) la necessità che i verbali di gara sia redatti in modo più preciso con riguardo alle modalità di custodia dei plichi e con riferimento ad eventuali carenze della documentazione di gara che determinano non solo l'esclusione ma anche il ricorso al soccorso istruttorio; si tratta di aspetti puntualmente segnalati nella deliberazione Anac n. 12/2015 sull'aggiornamento del PNA;
- 2) non è stato adottato il provvedimento dirigenziale che determina le ammissioni ed esclusioni all'esito della verifica del possesso dei requisiti generali e di quelli speciali previsti dalla *lex* di gara;
- 3) il provvedimento di aggiudicazione non determina la riduzione dell'impegno contabile provvisoriamente assunto, a seguito del ribasso offerto in sede di gara;
- 4) il disciplinare stipulato con il professionista non è repertoriato secondo le indicazioni di cui alla direttiva prot. 7464 del 8.2.2017, non riporta le clausole anticorruzione, non richiama il patto di integrità né il codice di comportamento integrativo.

L'atto di autorizzazione al subappalto oggetto di campionamento risulta conforme al paradigma normativo applicabile *ratione temporis*.

4.3 Criticità degli atti di liquidazione.

Si è già evidenziato che l'Ente non è dotato di un registro degli atti di liquidazione e che il campionamento degli stessi all'interno dell'unico registro delle determinazioni dirigenziali è stato fatto in modo manuale con la collaborazione dell'ufficio di ragioneria che, a seguito del controllo di cui all'art. 184 Tuel, archivia gli atti in modo separato. E' corretto segnalare che gli atti adottati nel secondo periodo oggetto di controllo presentano oggettivamente minori criticità degli atti campionati nel primo semestre; la direttiva prot. 20639 del 14.4.2017 è stata, dunque, almeno in parte recepita dagli uffici.

Ferme restando le criticità generali di cui al superiore punto 4.1, si segnalano di seguito le criticità più diffuse e comuni a tutti i settori:

- a) assenza di attestazione della regolarità della prestazione e/o della fornitura: molti atti di liquidazione non fanno menzione del riscontro dell'avvenuto adempimento della prestazione in conformità al contratto o al titolo che impegna l'ente al pagamento, in altri vi è una mera formula di stile inidonea a dare conto di una attività specifica che la legge intesta a colui il quale procede alla liquidazione della spesa, in altri ancora vi

è un mero richiamo alla regolarità della fattura e non della prestazione. Dispone l'art. 184, comma 2 del Tuel: *“La liquidazione compete all'ufficio che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite”*. Tale norma generale risulta integrata dalle speciali norme in materia di lavori, servizi e forniture (cfr. art. 100 e segg. codice dei contratti), che affidano alla responsabilità del Rup l'esecuzione dei contratti, prevedendo che egli possa avvalersi del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione (in base all'art. 102 *“il rup controlla l'esecuzione del contratto congiuntamente al direttore dei lavori per i lavori e al direttore dell'esecuzione per i servizi e le forniture”*). Ne consegue che ogni atto di liquidazione deve essere istruito dal responsabile del procedimento il quale deve attestare che la fornitura o la prestazione è stata effettuata in modo regolare e che la stessa risponde per quantità e qualità a quanto stabilito nel contratto, e che sono stati rispettati tutti i termini e le condizioni pattuite³; in assenza di tale attestazione che deve essere chiara ed esplicita, il controllo contabile, amministrativo e fiscale di competenza dell'ufficio di ragioneria non può essere positivo e, ancor prima, il dirigente non potrà sottoscrivere l'atto perché carente di un requisito fondamentale. Per la liquidazione delle fatture in materia di contratti di lavori, servizi e forniture, il rup può fare riferimento alle attestazioni sulla regolarità delle prestazioni rilasciate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione;

- b) mancata attestazione del rispetto dei tempi di pagamento e giustificazione delle cause di eventuali ritardi: sul punto, si rinvia alla direttiva prot. 20639/2017 con la quale sono state impartite puntuali direttive sulla tempestività dei pagamenti e sono state suggerite le clausole da utilizzare anche nelle ipotesi in cui non risulta possibile rispettare i termini di pagamento previsti dalla normativa di recepimento delle direttive dell'Unione Europea in materia di tempestività dei pagamenti. In questa sede si richiama ancora una volta l'importanza strategica di rispettare i tempi europei di pagamento dei debiti commerciali, sia per evitare il prodursi in modo automatico

³ Si rinvia alla puntuale lettura del par. 6.1 del principio contabile 4/2 il quale precisa:

“In particolare, deve essere verificato che:

- a) i documenti di spesa prodotti siano conformi alla legge, comprese quelle di natura fiscale, formalmente e sostanzialmente corretti;*
- b) le prestazioni eseguite o le forniture di cui si è preso carico rispondano ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini e alle altre condizioni pattuite*
- c) l'obbligazione sia esigibile, in quanto non sospesa da termine o condizione.*

di interessi moratori il cui importo costituisce danno erariale, sia per presentare al mercato un *rating* positivo in termini di solvibilità che rende contendibili sul mercato le negoziazioni con il Comune di Alcamo, aumentando la concorrenza e riducendo il rischio connesso a procedure con pochi operatori economici. L'introduzione della nuova piattaforma di gestione digitale deve costituire lo strumento per una effettiva digitalizzazione del ciclo passivo, riorganizzando i codici univoci per la ricezione delle fatture elettroniche direttamente in capo alle varie direzioni, diminuendo così i tempi morti di trasmissione dal protocollo generale ai vari uffici competenti, e provvedendo –sebbene con ritardo non giustificabile e foriero di responsabilità dirigenziale- all'automatica implementazione della PCC e del registro unico delle fatture, nel rispetto dell'art. 27 del d.l. 66/2014 e s.m.i. Il piano della performance 2017/2019, al fine di alzare la soglia di attenzione su questa tematica, ha introdotto tra gli obiettivi organizzativi trasversali la riduzione dell'indice di tempestività di pagamento, sulla cui corretta elaborazione –nel rispetto dell'art. 9 del DPCM 22.9.2014- saranno effettuati puntuali controlli, anche con il supporto dell'OREF;

- c) mancata attestazione del rispetto dell'ordine cronologico di pagamento: nessuno degli atti controllati riporta tale attestazione. Si tratta di una grave criticità che sottrae all'Ente di potersi avvalere dell'eccezione di cui all'art. 159 del Tuel nell'ipotesi di procedure di espropriazione forzata; a seguito della pronuncia additiva della Corte Costituzionale n. 211/2003, l'impignorabilità delle somme previamente quantificate per far fronte al pagamento delle retribuzioni e dei servizi indispensabili (tra i quali, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 9/2010, rientra anche il servizio rifiuti) non può essere eccepita dal Comune che non sia in grado di provare che non sono stati emessi mandati di pagamento in violazione dell'ordine cronologico delle fatture pervenute o delle spese impegnate, ove non ci sia fattura. Sotto altro angolo di visuale, a seguito dell'aggiornamento del PNA 2015, la gestione delle spese costituisce una specifica area di rischio da analizzare ai fini della *policy* anticorruzione; uno dei possibili rischi corruttivi connessi alla fase di liquidazione e pagamento riguarda la violazione dell'obbligo di rispettare l'ordine cronologico. La corretta gestione ed implementazione del registro unico delle fatture e della PCC costituiscono lo strumento fondamentale per superare le criticità segnalate e garantire il controllo sul rispetto delle misure previste dalla legge; i dirigenti debbono verificare che sia attestato in ciascun atto di liquidazione il rispetto dell'ordine cronologico;
- d) errati riferimenti in materia di pubblicazione ai fini della trasparenza: gli atti di pubblicazione non sono soggetti all'obbligo di pubblicazione integrale nella sezione amministrazione trasparente; in alcuni casi espressamente previsti dalla legge occorre procedere alla pubblicazione dei dati in essi contenuti prima di procedere al pagamento, onde evitare le sanzioni previste dalla legge. Si fa riferimento alla

pubblicazione dei contributi, sussidi, sovvenzioni ed altri benefici economici i quali, se di importo superiore ad € 1.000,00 nell'anno solare, debbono essere pubblicati in formato tabellare aperto nell'apposita sotto-sezione di amministrazione trasparente di cui all'art. 26 del d.lgs. 33/2013; dell'avvenuta pubblicazione deve essere dato atto con apposita attestazione nell'atto di liquidazione (quindi la pubblicazione va effettuata subito dopo l'impegno contabile), al fine di evitare l'inefficacia del pagamento da parte del ragioniere. La verifica sulla sezione ha restituito criticità, carenze e omissioni: nell'evidenziare che la violazione degli obblighi di pubblicità di cui al d.lgs. 33/2013 comporta responsabilità disciplinare nonché sanzioni pecuniarie da parte dell'Anac si invitano i dirigenti a rimuovere le criticità segnalate e l'OIV a verificare il corretto adempimento.

L'esame della **parte contabile degli atti di liquidazione** ha restituito altre criticità, alcune delle quali particolarmente gravi in quanto hanno refluenza sul principio dell'integrità del bilancio e sulla corretta applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata. In primo luogo, gli atti di liquidazione riportano il riferimento alla codifica di bilancio su cui emettere il mandato anziché il più corretto e funzionale rinvio al numero dell'impegno contabile che, fra l'altro, deve essere oggetto di comunicazione al contraente o beneficiario delle somme, come dispone l'art. 191 del Tuel. Si dispone, pertanto, che negli atti di liquidazione, nella premessa si dia atto degli estremi di comunicazione al creditore/contraente/beneficiario degli estremi dell'assunzione dell'impegno contabile sul bilancio e che nella parte dispositiva si indichi il numero dell'impegno contabile su cui deve essere effettuata la liquidazione anziché la codifica di bilancio. In nessuno degli atti di liquidazione oggetto di controllo sono state rilevate le indicazioni –obbligatorie per legge– per la corretta registrazione della transazione elementare anche nella contabilità economico-patrimoniale; **viene, così, violato il principio di cui all'art. 2 del d.lgs. 118/2011 e s.m.i. della rilevazione unitaria dei fatti gestionali** in chiave tridimensionale (finanziaria, economica e patrimoniale), e non risulta correttamente implementato il piano dei conti integrato di cui all'art. 4 del citato decreto, il quale –attraverso la matrice di correlazione pubblicata sul sito della Commissione Arconet– consente il raccordo anche in chiave temporale dei dati finanziari ed economico patrimoniali. Per il superamento di tali illegittimità gestionali, che sono alla base del ritardo con cui il conto economico e lo stato patrimoniale riferiti all'esercizio 2016 sono stati presentati all'approvazione dell'organo di indirizzo politico, si fa espresso rinvio alla direttiva di cui all'art. 147-bis del Tuel emanata in data 22.11.2017, prot. 62246. Sono stati, inoltre, riscontrati alcuni atti in cui si è proceduto ad effettuare contestualmente l'impegno e la liquidazione della spesa. Tale prassi, già errata in vigore del precedente sistema contabile, in quanto l'art. 184, comma 1 del Tuel da sempre recita che *“la liquidazione costituisce la successiva fase del procedimento di spesa...”*, risulta oggi del tutto in contrasto con i principi dell'armonizzazione contabile che prevede la separata registrazione contabile della liquidazione. Sul punto di richiama la

particolare attenzione dei dirigenti, evidenziando –comunque- che l’organizzazione del *work flow* nell’ambito della nuova piattaforma non consentirà più la commistione delle due fasi del procedimento di spesa. Allo stesso modo errata risulta la dizione contenuta in molti atti controllati di “*autorizzare la compilazione del mandato di pagamento*” o addirittura (!) “*di compilare il mandato di pagamento*”. In base al principio contabile 4/2 par. 6.2 “*la fase di liquidazione della spesa presenta una sua autonomia rispetto alla successiva fase della ordinazione di spesa: pertanto, è necessario superare la prassi che prevede, in ogni caso la contestuale liquidazione ed ordinazione della spesa*”; il successivo par. 6.3 chiarisce che “*l’atto che contiene l’ordinazione è detto mandato di pagamento.... La competenza a sottoscrivere i mandati di pagamento va individuata in relazione all’esigenza di garantire correttezza, funzionalità ed efficienza gestionale*”. Risulta contrario alla legge accentrare liquidazione ed ordinazione di pagamento in unico atto (come avviene con gli atti di liquidazione che prevedono anche la compilazione del mandato di pagamento da parte del dirigente): l’atto di liquidazione è di competenza del dirigente responsabile della spesa; il mandato di pagamento (ordine rivolto al tesoriere e non al ragioniere) è di competenza del servizio finanziario. Sono state, poi, riscontrate **errate imputazioni a partite di giro** di spese che per legge debbono essere registrate agli ordinari titoli delle entrate e delle spese: si fa riferimento a spese elettorali del referendum del 4 dicembre 2016 e al pagamento di gettoni a componenti di commissione con somme versate da privati, ma anche all’impegno assunto con determinazione n. 187/2017: tali imputazioni sono illegittime, in quanto i casi in cui è possibile imputare alle partite di giro sono tassativi e sono connessi –pur in presenza di transazioni effettuate per conto di altri soggetti- all’assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte del Comune; si rinvia al par. 7 del principio contabile 4/2 e si richiama l’ufficio di ragioneria ad una puntuale e rigorosa applicazione del principio, rifiutando la copertura finanziaria e l’imputazione alle partite di giro nei casi non tassativamente previsti dalla legge. In alcuni atti non è chiaro se il pagamento avviene a residui passivi (prestazione resa entro il 31 dicembre) ovvero se si è operata la reimputazione a competenza (emblematica risulta la determinazione n. 1820 del 21.9.2017): occorre sul punto essere chiari e trasparenti e, soprattutto, in caso di pagamento a residui passivi occorre attestare ai sensi del DPR 445/2000 che l’adempimento dell’obbligazione è avvenuta entro la conclusione dell’esercizio precedente (così impone il par. 6 del principio contabile 4/2); sui presupposti e requisiti di legittimità della reimputazione di spese correnti si rinvia alla già richiamata direttiva prot. 62246 del 22.11.2017. La maggiore criticità, riscontrata in alcune liquidazioni -già oggetto di segnalazione al dirigente e di direttiva specifica per il superamento della criticità- consiste nella avvenuta **compensazione di crediti e debiti reciproci** con l’operatore economico che ha emesso la fattura oggetto di liquidazione, **in violazione dell’art. 162, comma 4 del Tuel e del principio contabile 4/2, par. 1** a mente del quale “*la registrazione delle transazioni che non presentano flussi di cassa è effettuata attraverso le regolarizzazioni contabili,*

costituite da impegni cui corrispondono accertamenti di pari importo e da mandati versati in quietanza di entrata nel bilancio dell'amministrazione stessa". La compensazione risulta regolata dagli artt. 1241 e segg. cod. civ.; essa può essere attivata dall'ente locale a fronte di crediti omogenei, liquidi ed esigibili nei confronti del proprio debitore; tuttavia, il rispetto del principio di integrità del bilancio impone che il credito dell'ente abbia uno stanziamento in entrata, sul quale venga effettuato l'accertamento e in relazione al quale con le regolarizzazioni contabili di emette il mandato in quietanza di entrata a chiusura della corrispondente reversale di incasso: solo così, pur non generandosi per la parte afferente la compensazione un reale flusso di cassa tutti i movimenti contabili vengo registrati e viene contabilizzato sia il pagamento dell'obbligazione passiva che la riscossione di quella attiva. Il *modus operandi* riscontrato avviene –pur nella dichiarata volontà di compensare il debito contrattuale con un credito del comune verso lo stesso soggetto- pagando in acconto la fattura, da cui si detrae l'importo della compensazione, che non viene versato ma resta tra gli impegni (e transita nei residui passivi). Tale prassi assolutamente illegale, a prescindere dalla violazione del principio di integrità, non consente di chiudere in PCC il ciclo passivo della fattura oggetto di parziale compensazione, la quale viene considerata integralmente non pagata ai fini del calcolo del principio di tempestività dei pagamenti, e genera un debito (residuo passivo) in contabilità che –in realtà- non esiste. **Si impartisce, pertanto, apposita e puntuale direttiva ex art. 147-bis comma 3 del Tuel affinché si provveda alle correzioni amministrative e contabili afferenti tali errate compensazioni**, calcolando in modo corretto –fino alla completa chiusura delle varie fatture che vengono in considerazione e che hanno ad oggetto per lo più il ciclo dei rifiuti- l'indice di tempestività dei pagamenti, cioè escludendo dalle fatture pagate quelle oggetto di pagamento in acconto in funzione del modo scorretto di operare le compensazioni. Dell'avvenuto adempimento dovrà essere data comunicazione allo scrivente con atto sottoscritto dal dirigente competente e dal dirigente di ragioneria, entro il termine previsto per la pubblicazione dell'indice annuale di tempestività dei pagamenti (si segnalano tutte le liquidazioni a favore di Energetica ambiente spa, l'atto di liquidazione n. 126/2017 a favore di Trapani Servizi spa, ma anche la determinazione n. 383 del 8.3.2017 dell'ufficio del patrimonio).

Il controllo della determinazione 1983 del 11.10.2017 ha evidenziato che la misura del gettone di presenza spettante ai consiglieri comunali per la partecipazione alle sedute di consiglio comunale e delle commissioni risulta quello stabilito nel 2016, allorquando il consiglio –dopo aver applicato la decurtazione del 10% alla misura del gettone stabilita dal DM 119/2000- ha stabilito di applicare la maggiorazione del 5% (2+3) di cui all'art. 2, lett. a), b) e c) del citato decreto, in presenza delle condizioni finanziarie certificate dal ragioniere in base ai parametri del rendiconto 2015. Ora, l'orientamento nomofilattico della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (cfr. delibera 3/2015/QMIG) ritiene che tale maggiorazione possa essere legittimamente applicata purchè i relativi presupposti siano oggetto di certificazione annuale tramite apposita deliberazione al limitato scopo di

verificare il mantenimento dei parametri di legge (cfr. Corte Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 432/2013 e 418/2010). **Si impartisce, pertanto, apposita direttiva al dirigente competente –ai sensi dell’art. 147-bis comma 2 del Tuel – a predisporre, previa acquisizione della certificazione relativa ai parametri risultanti dal rendiconto 2016- la necessaria deliberazione.**

Infine, va segnalato che le spese di CTU che il comune deve pagare a seguito di sentenza esecutiva costituiscono, alla stessa stregua delle spese legali di controparte e dell’imposta di registro, un debito fuori bilancio di cui all’art. 194, lett. a) del Tuel. Sul punto si richiama la puntuale deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo della Sicilia n. 55/2014/PAR. La competenza al pagamento non si radica, pertanto, in capo all’avvocatura civica, ma in capo alla direzione competente per materia. **Alla luce di ciò, si dispone il riesame ex art. 147-bis, comma 2 del Tuel della determinazione n. 1335 del 12.7.2017.**

Particolare gravità presenta l’atto n. 1955 del 6.10.2017 con il quale si è provveduto ad effettuare la liquidazione di una fattura relativa ad un rapporto contrattuale con una ditta per la quale risultava acquisita agli atti del Comune e trasmessa anche alla competente direzione una informativa interdittiva antimafia (nota prot. 3424 del 17.2.2017). La vicenda, a prescindere dall’importo del contratto, segnala una evidente criticità nella gestione delle informazioni rilevanti e richiede l’assunzione di adeguati provvedimenti, anche disciplinari.

4.3.1 Focus sugli atti di approvazione di contabilità finale dei lavori

Sono stati campionati n.2 atti di approvazione di contabilità finale, dalla cui analisi è emerso quanto segue:

- 1- non sussiste alcun verbale di verifica in sede di esecuzione del contratto, né viene richiamato alcun atto del dirigente di cui all’art. 31, comma 12 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. diretto a programmare accessi del rup/D.L./Dec sul luogo dell’esecuzione, nonché verifiche a sorpresa finalizzate alla verifica del rispetto delle misure a tutela della sicurezza; l’assenza di tale atto incide sulla performance e sull’eventuale corresponsione di incentivi ex art. 113 del d.lgs. 50/2016; le relazioni sul conto finale fanno riferimento esclusivamente ad una “visita di regolare esecuzione” dopo la conclusione dei lavori; l’assenza di un sistema che assicuri controlli programmati e a sorpresa incide sull’indennità di performance;
- 2- in un caso (determina 1406/2017) sussistono dubbi sulla corretta reimputazione dell’impegno di spesa assunto nel 2016 all’esercizio 2017, trattandosi di impegno di parte corrente.

4.4 Le criticità degli atti di gestione del personale

L'esame degli atti di gestione del rapporto di lavoro con il personale è stato condotto su un campione di 35 atti che ha restituito un quadro articolato delle modalità attraverso le quali sono esercitati i poteri di micro-organizzazione e di gestione dei singoli rapporti.

In via preliminare, si osserva che gli atti di gestione del rapporto di lavoro sono adottati con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, ai sensi di quanto dispone l'art. 5, comma 2-bis del d.lgs. 165/2001 e s.m.i: non si è in presenza, pertanto, di provvedimenti amministrativi ma di esplicazione della capacità di diritto privato del datore di lavoro pubblico. Ne consegue che tutti i provvedimenti che non comportano anche assunzione di impegno di spesa o effetti sull'organizzazione o, comunque, sono privi di rilevanza esterna, non necessitano della forma della determinazione dirigenziale, ma possono essere adottati con un atto gestionale annotato nel registro del protocollo generale; a tal fine si ha riguardo ai provvedimenti di convalida di permessi retribuiti, o di applicazione di trattenute per malattia o di concessione del congedo parentale, anche se retribuito al 30%, (in tali casi la minore retribuzione ha refluenza sul calcolo della 13ma mensilità: le verifiche effettuate hanno confermato la correttezza della prassi applicativa) ovvero anche ad atti di preposizione ad uffici e/o servizi e/o procedimenti, fatta eccezione per le nomine di Rup ai sensi dell'art. 31 del codice dei contratti da cui possono derivare oneri a carico del bilancio.

Con riguardo alla concessione di permessi ai sensi della legge n. 104/1992 e s.m.i. si segnala la necessità –con riguardo ai dipendenti a tempo determinato- di chiarire la modalità di computo delle 3 giornate lavorative e dell'eventuale calcolo nell'ipotesi di godimento del permesso a ore, e del riproporzionamento nell'ipotesi di rapporto di lavoro *part-time* inferiore al 50% (cfr. Cass. Sez. lav., 29.9.2017, n.22925). Tutti i provvedimenti con i quali viene accordata la sospensione dalle attività socialmente utili (cfr. determinazioni 397, 117, 1192, 1315, 1430, 1662) necessitano di una motivazione più articolata in merito all'eventuale pregiudizio che la sospensione potrebbe causare alle attività che il soggetto svolge presso l'Ente; in chiave di prevenzione della corruzione risulta opportuno integrare nel prossimo PTPC il relativo procedimento individuando apposite misure che possono consistere nell'adozione di criteri generali ed astratti per l'esame delle relative istanze, in coerenza con le recenti indicazioni dell'Autorità regionale. I provvedimenti con i quali si attribuiscono compensi ai dipendenti debbono sempre indicare la voce del fondo unico del salario accessorio cui essi afferiscono e gli estremi del CCDI vigente che ne legittima l'attribuzione, anche al fine di chiarire se trattasi di voci che tramite il FPV sono state reimputate al nuovo esercizio ovvero se vengono pagate a residui passivi (cfr. determinazione n. 122/2017).

Si dispone il riesame della determinazione n. 1766/2017 al fine di chiarire se il premio corrisposto al dipendente in mobilità dall'Ente Ferrovie dello Stato costituisce un voce riassorbibile o non riassorbibile.

Particolare criticità presenta la determinazione n. 2151/2017 con la quale si è provveduto alla liquidazione dell'indennità per particolari responsabilità di cui all'art. 17, lett. f) del CCNL del 1999 e s.m.i. relativa all'esercizio 2016. In sede di controllo si è formalmente contestato il *modus operandi* dell'ente in quanto l'attuale art. 20 del CDI non indica i criteri in base ai quali le posizioni lavorative debbano essere individuate ma si limita a fissare l'importo massimo dell'indennità in base alle categorie di inquadramento, di fatto lasciando alla discrezionalità dei dirigenti l'individuazione dei dipendenti cui attribuire l'indennità in parola. Nelle more dell'esito del riesame, si è provveduto a segnalare anche alla Giunta Municipale tale lacuna del CDI individuando tra le linee di indirizzo per la sottoscrizione del nuovo contratto specifiche indicazioni per l'elaborazione dei criteri che secondo gli orientamenti di ARAN e MEF costituiscono presupposto di legittimità per l'erogazione dei compensi. Nel prossimo ciclo di controllo si provvederà alla verifica di eventuali provvedimenti di riesame afferenti l'indennità del 2016.

4.5 Le criticità delle scritture private

Le criticità delle scritture private sono comuni a tutte le direzioni e riconducibili essenzialmente alle seguenti:

- 1) mancata registrazione nel repertorio unico, in difformità dalle indicazioni contenute nella direttiva prot. 7464 del 8.2.2017;
- 2) mancato puntuale richiamo delle clausole di prevenzione della corruzione, anche in funzione della risoluzione del rapporto contrattuale, sul modello tipo di quanto riportato nello schema di contratto in forma pubblico-amministrativa;
- 3) mancata allegazione del patto di integrità per le scritture di importo superiore ad € 10.000,00.

Si segnala ancora una volta che il mancato utilizzo della firma digitale comporta la nullità del contratto; la forma dello scambio tramite corrispondenza non può essere surrogata da una mera sottoscrizione per accettazione in calce alla determinazione di affidamento, essendo necessario –al fine del corretto perfezionamento del vincolo- comunicare al contraente il numero dell'impegno contabile ai sensi dell'art. 191 del Tuel e comunicare, altresì, il codice univoco ai fini della fatturazione elettronica secondo le specifiche tecniche di cui al DM 55/2013.

4.6 Gli atti del ciclo dei rifiuti

L'analisi degli atti relativi alla gestione del ciclo dei rifiuti, in disparte le criticità trasversali comuni a tutti i provvedimenti dirigenziali e agli atti di liquidazione, restituisce un quadro influenzato dalla situazione emergenziale che caratterizza il settore in Sicilia, soprattutto in materia di impianti di conferimento, e dalla particolare situazione organizzativa della

raccolta e trasporto dei rifiuti nell'ATO di riferimento e nel Comune di Alcamo in particolare.

Quasi tutti gli atti gestionali sono sottoscritti dal responsabile della posizione organizzativa e non dal dirigente, in violazione dell'art. 22, comma 4, lett. j) del ROUUS e della direttiva del segretario generale prot. 1431 del 23.1.2017, non risultando legittimo delegare la firma dirigenziale su un intero settore di attività ovvero in modo continuativo. Sul punto, è necessario effettuare ulteriori approfondimenti, nell'ambito del successivo ciclo di controllo.

Se appare difficile effettuare una idonea programmazione con riguardo agli impianti di conferimento degli RSU, è ineludibile garantire la piena concorrenza con riguardo alle piattaforme di conferimento delle frazioni differenziate, avendo cura di individuare nella *lex specialis* i requisiti di qualificazione e professionalità previsti dalla legge in relazione alla tipologia di rifiuti da conferire, così evitando l'assunzione di atti come la determinazione n. 2464/2016, integrata con la determinazione n. 23/2017 che ha generato un danno economico allo stato quantificato in € 8.000,00.

D'altra parte, occorre individuare immediate soluzioni per il servizio di raccolta dei rifiuti attualmente in proroga tecnica autorizzata con delibera GM n. 243/2017 sul presupposto della pendenza del procedimento della gara indetta dalla SRR per l'individuazione del nuovo soggetto gestore: la conclusione della gara senza individuazione di un gestore implica la necessità una nuova valutazione –unitamente alla SRR- sull'attuale forma gestionale.

Ulteriori criticità sono emerse dall'esame della determinazione n. 1458 del 25.7.2017 con la quale si è provveduto ad impegnare in via presuntiva le spese per far fronte alla compartecipazione alle spese generali di funzionamento della società in liquidazione ATO Terra dei Fenici e della SRR Trapani Provincia Nord per l'anno 2017. Nel rilevare che l'atto di impegno di spesa nell'ordinamento finanziario e contabile presuppone la determinazione della somma da pagare, non può non rilevarsi che il *modus procedendi* evidenzia l'assenza di strumenti di *governance* e di controllo sulle partecipate che impediscono anche il corretto esercizio del controllo sugli organismi gestionali. Tale aspetto viene segnalato all'attenzione del dirigente anche in funzione di quanto disposto con la direttiva 13814 del 3.7.2017

5. Conclusioni

Alla luce di quanto emerso dai controlli effettuati, lo scrivente – riservandosi di emanare ulteriori specifiche direttive sulle criticità più rilevanti- evidenzia la necessità di una maggiore sinergia tra i dirigenti 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, mettendo a regime le direttive emanate nel corso del 2017 dallo scrivente, anche alla luce delle disposizioni normative contenute nel nuovo

codice degli appalti e delle concessioni e delle linee guida dell'Anac in materia di trasparenza dell'attività amministrativa.

Alcamo, li 11.12.2017

IL SEGRETARIO GENERALE

Vito Antonio Bonanno

firmato digitalmente ex art. 21 del D.lgs 82/2005 e s.m.i.