

COMUNE DI DIPIGNANO

PROVINCIA DI COSENZA

ORIGINALE

DETERMINAZIONE DEL SETTORE **SE SEGRET** : SEGRETERIA

MATERIA DI RIFERIMENTO **SEGRET** : SEGRETARIO COMUNALE

PIANO OPERATIVO CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA'
AMMINISTRATIVA (ART.147 BIS , COMMA 2, DEL TUOEL).

NR. Progr.	437
Data	27/11/2014
NR. Protoc.	
Proposta	1
Copertura Finanziaria	<input checked="" type="checkbox"/>
Contratto	<input type="checkbox"/>

Visto definitivo:



IL SEGRETARIO COMUNALE
DR. BRUNO ROSASPINA

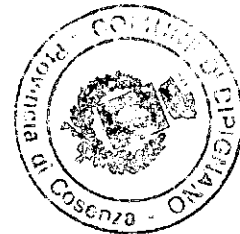
CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

Copia della presente determinazione viene pubblicata mediante affissione all' Albo Pretorio del Comune in data odierna per rimanervi quindici giorni consecutivi.

li' 27/11/2014



IL SEGRETARIO COMUNALE
DR. BRUNO ROSASPINA



OGGETTO:

PIANO OPERATIVO CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA (ART.147 BIS , COMMA 2, DEL TUOEL) .



COMUNE DI DIPIGNANO

Provincia di Cosenza

Regione Calabria

Via XXIV Maggio 87045 - Tel. 0984/621006 – Fax
0984/621348 - P.IVA 02297690782
e-mail: protocollo@comunedidipignano.it

PIANO OPERATIVO CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA (art.147 bis , comma 2, del TUOEL).

Determina n. 437 del 27 /11/2014

IL SEGRETARIO GENERALE

Visto l'art.147 – bis del Dlgs. 267/2001, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), legge n. 213 del 2012 , ad oggetto” Controllo di regolarità amministrativa e contabile”, che **testualmente dispone** :

1. **Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto**, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

2. **Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato**, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, **nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti**, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

Che, quanto al 2 comma, nell'applicare tale norma non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio e chiaro delle parole, essendo di interpretazione autentica e chiara la voluntas legislatoris (anche in un lettura ermeneutica, logico sistematica) quanto alla competenza del controllo, quanto all'esatta definizione della tipologia del controllo nella fase successiva che è solo amministrativo (essendo il controllo di regolarità contabile previsto solo nella fase preventiva al primo comma, v. anche iFEL) quanto alla identificazione degli atti oggetto del controllo, quanto alla selezione che deve essere casuale a campionamento, essendo invece rimessi, dalla stessa norma, alla autonomia regolamentare le modalità di esercizio del controllo (principi, tecniche, indicatori di riferimento, parametri, misure percentuali).

Viste le indicazioni a cura dell' iFEL (riprese dalla direttive giunta) in attuazione alla chiara lettura voluntas dell'art. 147 bis del Tuel - quale fonte superiore nel sistema della gerarchia delle fonti del diritto e di interpretazione autentica nel suo chiaro dettato – esplicita in ordine alla espressa distinzione tra controllo preventivo (amministrativo e contabile) e successivo (amministrativo) – per cui:

Il controllo di regolarità amministrativa:

•È finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

•Il controllo di regolarità amministrativa è sia preventivo (esercitato dal responsabile del servizio interessato art. 147 bis 1°, comma Tuel) che successivo (sotto la direzione dal Segretario comunale art. 147 bis 2° comma, Tuel); Il controllo preventivo si svolge nella fase di formazione dell'atto.

•Il controllo successivo interviene dopo la conclusione della fase integrativa dell'efficacia

Il Controllo di regolarità contabile (comma 1, art.147 bis, D.Lgs. 267/2000):

•E' finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, attraverso l'esame dei profili economici, finanziari e patrimoniali.

•Il controllo di regolarità contabile è previsto solo nella fase preventiva.

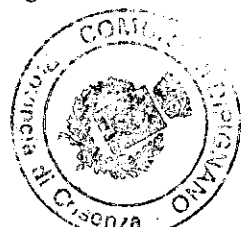
•In ogni caso, il controllo, per come definito dalla direttive iFEL e riportate nelle direttive giuntali.

Visto il vigente Regolamento comunale sui controlli interni quanto alla parte del controllo successivo da riferirsi nella fase successiva alla regolarità amministrativa (come per legge ut supra), per cui : 1) “il controllo successivo di regolarità amministrativa viene svolto dal Segretario comunale con la competenza, la capacità e l'esperienza proprie dell'ufficio che ricopre; 2) “sono oggetto del controllo successivo, da parte del Segretario comunale, coadiuvato da dipendenti appositamente individuati (non interessati al controllo) le determinazioni di impegno spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento in misura non inferiore al 10% per ciascun servizio; 3)“il Segretario comunale verifica la regolarità delle determinazioni che comportano impegno contabile di spesa, degli atti di accertamento delle entrate, degli atti di liquidazione della spesa, dei contratti e di ogni altro atto amministrativo che ritenga di verificare; 4) il controllo successivo di regolarità amministrativa misura e verifica la conformità e la coerenza degli atti o procedimenti controllati agli standard di riferimento come dai seguenti indicatori:

- regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale dei provvedimenti emessi;
- affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;
- rispetto delle normative in generale;
- conformità al programma di mandato, PDO, atti di programmazione, atti di indirizzo e direttive interne”;

(rectius: rinvio anche al regolamento di valutazione performance che evidenziano i principi: “analoghi strumenti di programmazione previsti negli Enti Locali”; i contenuti del piano della performance sono già da molto prima riversati nella relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione e PEG ovvero pienamente assimilabile alla relazione previsionale e programmatica del bilancio di previsione, al Piano esecutivo di gestione, al rendiconto della gestione.....)

Vista altresì la legge 190/2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione – che, nel prevedere la definizione di un piano anticorruzione da parte di tutte le PA, **individua all'art. 1, comma 9**, tra le altre, le seguenti esigenze da soddisfare:



a) le attività, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, tra le quali quelle di cui al comma 16 che segnala i seguenti procedimenti:

a) autorizzazione o concessione;

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

Vista la deliberazione della giunta comunale ad oggetto: "Direttive organizzative operative per l'attuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile. Art. 147 bis TUOEL secondo cui - evidenziato che "un corretto sistema del controllo di regolarità amministrativa può legittimamente operare nell'ambito di una adeguata disciplina sul funzionamento degli uffici che sia in linea con le diverse innovazioni e mutato quadro legislativo di riforma della P.A., tenuto conto che l'ultimo regolamento è risalente al 1999 e per vetustà non inadeguato a ricevere e rendere attuabili le innovazioni normative anche nel sistema dei controlli; che pertanto, è stato, indispensabile per l'ente dotarsi preliminarmente di un nuovo regolamento sul funzionamento degli uffici e dei servizi, che la giunta è riuscita ad approvare con delibera n. 60 del 24.06.2014, successivamente all'approvazione del nuovo Statuto approvato Gennaio 2014 (a seguito di un elaborato e complesso processo di lavoro, studio ed istruttoria, che hanno richiesto i necessari e dovuti tempi legati ad una completa riforma dei processi organizzativi interni per potere superare una regolamentazione ancorata al 1999) quali strumenti di base che ne assicurino una disciplina della struttura organizzativa confacente al processo di riformatore della P.A. e, quindi, idonei a rendere attuabile il sistema del controllo amministrativo che deve, infatti, necessariamente attuarsi e confrontarsi all'interno di un adeguato sistema organizzativo di disciplina degli uffici e servizi; che, pertanto, sulla base della adottata regolamentazione che ha definito il funzionamento della struttura organizzativa, le responsabilità della gestione delle risorse umane, strumentali e di controllo in linea con il rinnovato processo di riforma verso una maggiore dinamicità e fruibilità nella distribuzione ed utilizzo nella gestione delle risorse, in una logica, più aziendale, anche in materia di controlli, per gli stessi effetti e dell'art. 147 bis del TUOEL (per cui il controllo di regolarità amministrativa deve ispirarsi a principi generali di revisione aziendale nell'ambito dell'autonomia organizzativa) rendendone, detta regolamentazione, attuabile il sistema dei controlli amministrativo, - **si sono emanate** nell'ambito ed espressione dell'autonomia organizzativa dell'ente, (rectius art 147 bis 2°, c. TUEL) apposite direttive operative ed organizzative a valere di esplicitazioni ed estensione e sviluppi regolamentari e legislativi in materia di controllo di regolarità amministrativo e contabile, in linea anche con i sistemi delle direttive iFEL (Istituto per la finanza ed economia locale) curate dalla fondazione ANCI; così demandando, per gli effetti, al Segretario generale l'adozione di un apposito Piano operativo per il controllo successivo; nonché ivi stabilendo l'operatività del controllo, in prima applicazione, sugli atti adottati per il semestre luglio -dicembre 2014, tenuto conto dei tempi occorsi, prima di potere procedere ad dare il via al controllo, per l'adozione dello Statuto e nuova regolamentazione dell'ente avvenuta in data 24.06.2014, quali strumenti di base che ne potessero assicurare una disciplina organizzativa degli uffici e dei servizi e della struttura organizzativa confacenti al processo di riforma della P.A. e, quindi, idonei a rendere attuabile il sistema stesso del controllo amministrativo, che deve, infatti, necessariamente attuarsi e confrontarsi all'interno di un adeguato sistema organizzativo di disciplina degli uffici e servizi; che nelle direttive si è fatto salava la possibilità del Segretario (**titolare dell'ente da aprile inoltrato c.a.**, essendo in precedenza, la sede di segreteria, per oltre un anno, coperta in maniera discontinua con supplenze/reggenze da parte di diversi Segretari, la cui situazione oggettiva di saltuarietà e precarietà, per uno o due volte la settimana, incompatibile con i tempi richiesti per l'espletamento, senza interruzioni, di tutte le procedure ed atti organizzativi e di indirizzo per la continuità dei controlli, senza arrecare pregiudizio alle diverse altre funzioni agli stessi già facenti capo in relazione alle continue esigenze dell'ente), in sede di adozione del piano operativo di controllo, di sottoporre al controllo gli atti dei responsabili a prescindere dal periodo di riferimento dei quali venuto a conoscenza, che a suo giudizio presentino elementi che ne suggeriscono il necessario controllo successivo.

Visti i contenuti della citate direttive giuntali che riprende gli stessi contenuti delle direttive ed indicazioni iFEL in materia di controllo preventivo e successivo nel pieno rispetto dell'art. 147 bis del Tuel, la cui norma fonte superiore nel sistema della gerarchia delle fonti del diritto e di interpretazione autentica nel suo chiaro dettato nella espressa distinzione tra controllo preventivo (amministrativo e contabile) e successivo (ammnistrativo), per cui:

Il controllo di regolarità amministrativa:

- È finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.
 - Il controllo di regolarità amministrativa è sia preventivo (esercitato dal responsabile del servizio interessato art. 147 bis 1°, comma Tuel) che successivo (sotto la direzione dal Segretario comunale art. 147 bis 2° comma, Tuel); Il controllo preventivo si svolge nella fase di formazione dell'atto.
 - Il controllo successivo interviene dopo la conclusione della fase integrativa dell'efficacia
- Il Controllo di regolarità contabile (comma 1, art.147 bis, D.Lgs. 267/2000):

- E' finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, attraverso l'esame dei profili economici, finanziari e patrimoniali.
- Il controllo di regolarità contabile è previsto solo nella fase preventiva.
- In ogni caso, il controllo, per come definito dalla direttive iFEL e riportate nelle direttive giuntali.

Ritenuto doveroso, stante la rilevanza delle disposizioni sopra riportate, di avviare con immediatezza le attività di controllo di che trattasi, rimesse alla competenza del Segretario;

Evidenziato ancora che la medesima tipologia di controllo, lungi dal caratterizzarsi meramente da finalità punitive, è da intendersi quale parte integrante e sostanziale dell'amministrazione attiva, tesa al costante e progressivo miglioramento della qualità degli atti amministrativi posti in essere dai soggetti responsabili;

Ritenuto pertanto di focalizzare i controlli, in quelle che si ritengono le possibili aree di rischio dell'azione amministrativa, tenendo conto anche dei principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art.97 della Costituzione;

Dato atto, infine, che il presente provvedimento è da intendersi adottato allo scopo di avviare senza indugio le previste attività di controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva (come da espresso dettato dell'art. 147 bis 2 °comma, Tuel) e che, pertanto, lo stesso è suscettibile di integrazioni c/o modifiche in base ai riscontri applicativi ed alle esigenze che dovessero manifestarsi in corso d'opera;

DETERMINA

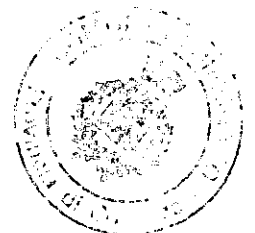
Per i contenuti e le finalità descritte in premessa, che qui si intende integralmente richiamata e confermata;

Di adottare il seguente atto piano operativo organizzativo sui controlli di regolarità amministrativa.

1) AMBITI DI CONTROLLO

Le attività di controllo saranno focalizzate sui seguenti provvedimenti, per i quali il rischio di una violazione normativa o di una irregolarità amministrativa presenta maggiore pericolosità:

- a)Determinazioni di impegno di spesa;
- b)Determinazioni di liquidazione di spesa;
- c)Determinazioni di accertamento di entrata;
- d)Ordinanze dei Responsabili di Settore;



e) Contratti stipulati. Essendo ridondante il controllo su quelli stipulati nella forma pubblica amministrativa e con scrittura privata autenticata, che già avvengono davanti al Segretario, il controllo riguarderà le semplici scritture private, le convenzioni, i contratti individuali di lavoro,

f) **Determine su procedure concorsuali di personale ove espletate.**

g) Ogni altra ulteriore determinazione adottata dai Responsabili di Settore che il Segretario ritenga di verificare; rientrano tra gli "altri atti amministrativi", tra l'altro, gli ordinativi in economia, i decreti, le ordinanze, i provvedimenti autorizzativi e concessori.

Precisato, come da regolamento, direttive organizzative ut supra, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente per come da espresso dettato dell'art. 147 bis del tuel, che tale controllo deve avvenire esclusivamente secondo una selezione casuale degli atti effettuata con tecnica di campionamento mediante estrazione in presenza di due dipendenti comunali non interessati al controllo comunque in misura non inferiore al 10% per ciascun servizio; che pertanto, nel rispetto del dettato dell'art. 147 bis, non potranno consentirsi controlli guidati o a gettone da parte di consiglieri comunali, soggetti, organi politici, nell'esercizio di tale controllo le cui modalità operative già ben definite dalla norma secondo cui gli atti soggetti al controllo debbono essere scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. (si ricorda anche che l'art. 147 del tuel recita che nell'ambito della loro autonomia, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione e che partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo...(non gli organi politici). Il Segretario potrebbe, in via eventuale, prendere in esame il controllo su atti su eventuale segnalazione con l'esatta indicazione delle presunte norme violate ed illegittimità denunciate e sottoscritta da almeno 1/5 dei consiglieri (almeno due) o su segnalazione del Sindaco anche al fine di assicurarsi sull'andamento del corretto esercizio dei compiti affidate alle responsabilità dei settori e quale titolare del potere di nomina dei responsabili di settore, per ogni valutazione in ordine alla loro nomina, ai sensi dell'art. 50 del tuel; precisato, inoltre, che, diversamente, qualora si ammettesse un controllo guidato, a gettone e generalizzato da parte di ogni consigliere comunale ed in qualunque tempo, oltre a violarsi ed eludere le regole del sistema di controllo a campionamento previsto dalla norma, altre forme sostitutive o aggiuntive al sistema normativo, finirebbero per scaturire in un controllo impossibile a causa di una sottoposizione al controllo, anche in potenza, di un serie indefinita e cospicuo di atti e determinazioni, con un conseguente pregiudizio e turbamento al buon andamento, al corretto, regolare e sereno esercizio del controllo stesso nei tempi e modalità normative, non potendosi aprire una apposita sezione nel Comune dedicata ai controlli del solo Segretario, essendo, peraltro, le funzioni del Segretario, diverse e molteplici e non limitate al solo controllo successivo, ben definite dalla norma, così come ben definite dal sistema normativo le stesse modalità del controllo successivo.

2) MODALITA' OPERATIVE

Negli ambiti di attività sopra individuati si procederà mediante estrazione degli atti per ciascun servizio ovvero settore, da svolgersi presso l'ufficio di segreteria con la selezione degli atti da sottoporre a controllo, **in presenza di due dipendenti comunali non interessati al controllo; al termine del controllo di ciascun atto viene redatta una scheda ovvero relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa che misura e verifica la conformità e la coerenza degli atti o procedimenti controllati agli standard di riferimento come dai seguenti indicatori:**

- **regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale dei provvedimenti emessi;**
- **affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;**
- **rispetto delle normative in generale;**

•conformità al programma di mandato, PDO/PEG (ove adottato) e/o comunque i documenti programmatici, atti di programmazione, atti di indirizzo e direttive interne. (rectius: rinvio anche al regolamento di valutazione performance sui principi: "analoghi strumenti di programmazione previsti negli Enti Locali"; i contenuti del piano della performance sono già da molto prima riversati nella relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione e PEG ovvero pienamente assimilabile alla relazione previsionale e programmatica del bilancio di previsione, al Piano esecutivo di gestione, al rendiconto della gestione.....)

Al fine dello svolgimento imparziale, razionale e tempestivo dell'attività, si utilizzeranno gli indicatori di valutazione sulla base degli standard predefiniti di cui sopra e con riferimento ai principali adempimenti procedurali ed agli elementi costitutivi del relativo provvedimento.

Le schede relazionali elaborate sui controlli a campione sono oggetto di una relazione semestrale e di una annuale da cui risulti:

- numero degli atti e procedimenti esaminati;
- rilievi sollevati ed il loro esito;
- le osservazioni su aspetti dell'atto o procedimento oggetto di verifica che si ritenga opportuno portare all'attenzione dei responsabili dei servizi;
- le analisi riepilogative e le indicazioni da fornire alle strutture organizzative.

Le risultanze dei controlli, come desunte dalle schede di conformità formano oggetto, di una relazione semestrale ed annuale.

Le relazioni sono trasmesse ai responsabili dei settori, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai soggetti individuati nell'art. 147 bis del D. Lgs. n. 267/00. Più precisamente il nuovo art. 147-bis comma 3 prevede che "le risultanze del controllo ... sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale". (L'operazione di rafforzamento del sistema dei controlli interni voluto dal legislatore non poteva coinvolgere anche l'importante ruolo di monitoraggio svolto dal Revisore contabile dell'Ente. Il Revisore dei conti, infatti, che, pur essendo un organo di revisione interna con funzioni di collaborazione, consulenza e vigilanza, svolge anche altre funzioni (es. segnalazione su gravi irregolarità di gestione) caratteristiche del controllo esterno.

Infatti appare opportuno che la periodicità di tale rendicontazione sia differenziata a seconda del soggetto destinatario cui è diretta. Sotto questo aspetto non si può non sottolineare che i responsabili di servizio sicuramente necessitano di conoscere l'esito del controllo successivo con maggiore frequenza, al fine di poter correggere, per tempo, eventuali prassi non corrette.

Dall'altra parte, vi è l'esigenza conoscitiva dei revisori dei conti, degli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e, infine, del Consiglio Comunale, che necessitano invece di comunicazioni progressivamente meno ravvicinate nel tempo.

La segnalazione di singole irregolarità, sostanzialmente rilevanti, viene fatta subito al competente Responsabile, al momento del rilievo, per consentire le eventuali azioni correttive. Nel corso delle attività di controllo, il Segretario potrà richiedere qualunque ulteriore documento o atto istruttorio necessario al fine dell'espletamento del controllo, nonché effettuare delle audizioni per chiarimenti o delucidazioni.

Nel caso di riscontrate patologie severe o gravi, la scheda o relazione di controllo viene immediatamente trasmessa al Responsabile dell'atto per l'adozione dei rimedi più opportuni, che informa a breve il Segretario dei rimedi adottati.



I reports - relazione periodici del controllo successivo contengono segnalazioni di irregolarità degli atti sottoposti a verifica: una relazione, questa, che lasci spazio ad analisi, rilievi, raccomandazioni e proposte ai dirigenti interessati.

Se emergono irregolarità ricorrenti che si possono imputare ad interpretazioni differenziate delle disposizioni, il Segretario interviene eventualmente anche con circolari esplicative destinate ai dirigenti. Se nel corso del controllo vengono individuati atti che presentano vizi di legittimità, questi vengono isolati immediatamente come “casi di attenzione”; ciò consente la contestazione al dirigente interessato che può revocare o rettificare l’atto viziato riconducendolo alla legittimità.

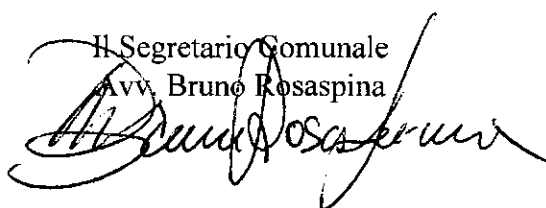
Le attività di controllo dovranno essere portate a termine, di norma, entro il mese successivo a ciascun semestre considerato, stabilito l’operatività del controllo, in prima applicazione, sugli atti adottati per il semestre luglio –dicembre 2014 e per come in premessa specificato e motivato.

Qualora vengano rilevate gravi irregolarità configurabili quali fattispecie penalmente sanzionate, il Segretario comunale trasmetterà la relazione anche all’ufficio di disciplina, alla Procura presso la Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale .

Il presente provvedimento viene trasmesso ai responsabili delle aree ed inoltrato per conoscenza al Sindaco ed alla Giunta comunale, al componente del Nucleo di valutazione e di gestione e pubblicato all’albo pretorio e in maniera permanente nell’apposita sezione Amministrazione Trasparente ed a ogni fine ed effetto legale di comunicazione a tutti i consiglieri comunali.

Salvo i controlli successivi secondo le modalità e selezione casuale con di campionamento per come sopra, di effettuare un controllo preliminare, come da allegato A) A.1) in ordine alle segnalazioni alla presente data, esclusi per il futuro forme di controlli (ex art. 147 bis) guidati o a gettone, essendo le modalità del controllo successivo già ben definite dalla detta norma secondo cui gli atti soggetti al controllo debbono essere scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento, per come sopra precisato.

Letto e approvato

Il Segretario Comunale
Avv. Bruno Rosaspina


Allegato A) .

Al Sindaco e Consiglio comunale
Responsabile del Settore finanziario

Oggetto: Segnalazione del Consigliere Gaudio in ordine all'anticipazione di pagamento cartella esattoriale emessa da Equitalia nei confronti del dipendente comunale Geom. Ciardullo Saverio. Funzioni di assistenza giuridica agli Organi collegiali . Art. 97 del D.lgs 267/00.

Vista la segnalazione del Consigliere Gaudio, e ritenuto che la stessa sia meritevole del necessario intervento relazionale - parere del Segretario comunale per la delicatezza della fattispecie prospettata ed i risvolti connessi, in relazione alle sue funzioni e competenze consultive e di assistenza giuridica di cui all'art. 97 del TUOEL a che l'azione sia in linea con i principi generali che presidiano l'ordinamento giuridico amministrativo e con principi di efficienza, efficacia ed economicità, nella rinvenuta ipotesi di consumato danno all'erario e, per gli effetti, con la presente, avvisando di avviare la dovuta azione (non risultata all'epoca attivata) di acquisizione del referto revisionale e per l'accertamento dell'effettiva responsabilità amministrativa, connotata da dolo o colpa grave, innanzi all'organo giurisdizionale a ciò deputato, cioè la Corte dei conti che giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici.

Effettuati i necessari studi, a seguito della segnalazione - non avendo partecipato in nessuna fase istruttoria né della vicenda risalente, peraltro, a periodi ed epoca in cui non Segretario dell'ente – assunti i riferimenti normativi e di diritto in materia di responsabilità amministrativa del dipendente pubblico e con riferimento alla fattispecie, salvi ulteriori approfondimenti, richieste istruttorie e denunce, si espone la seguente relazione.

La problematica risale all'emanazione di una ordinanza/ingiunzione del 02.10.2009 al pagamento della sanzione amministrativa per illecito ambientale per euro 5.169,60, a seguito di processo verbale del 26.11.2004 di accertamento della violazione dell'art. 54, comma 2, del D.lgs n.152/99 a carico del dipendente comunale nella qualità di responsabile dell'area tecnica del Comune di Dipignano- trasgressore ed obbligato in solido - in quanto l'Ente in assenza della prescritta autorizzazione provinciale alla scarico.

Devono analizzarsi preliminarmente i seguenti aspetti: a) la possibilità di rivalersi nei confronti del dipendente; b) la configurabilità, nel caso di specie, nei confronti del dipendente interessato, della responsabilità per colpa grave; c) la dovuta segnalazione alla Corte dei conti per l'eventuale accertamento della colpa e se il Comune possa, in attesa dell'accertamento dell'eventuale predetta responsabilità, anticipare il pagamento della sanzione, con obbligo di recupero nei confronti del soggetto/i obbligati.

Preliminarmente, si osserva che, l'art.3, primo comma, della L. n. 689/1981, sancisce il principio secondo cui, nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa, ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.



Il successivo art. 6, commi terzo e quarto, della medesima legge prevede che, se la violazione è commessa dal rappresentante di una persona giuridica o dal dipendente di una persona giuridica la stessa è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, con diritto di regresso per l'intero nei confronti del trasgressore; chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.

Si ritiene che, ai fini della corretta impostazione dell'azione di rivalsa, debbano essere considerati, comunque, i principi che regolano, in generale, la responsabilità amministrativa, e che impongono l'accertamento dell'effettiva responsabilità (connotata da dolo o colpa grave) del soggetto o dei soggetti (amministratori o dipendenti) che hanno determinato, col loro concreto comportamento, la violazione passibile di sanzione., a seguito di giudizio promosso innanzi alla Corte dei conti competente in materia.

Infatti, l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, così come modificato dalla legge 23 ottobre 1996, n. 542, oltre a stabilire il principio della responsabilità amministrativa, sancisce la regola secondo la quale gli amministratori ed i dipendenti pubblici rispondono solo dei fatti e delle omissioni connotati da dolo o da colpa grave.

La Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi circa la ragionevolezza delle norme che limitano la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, nonché del sistema di estensione indifferenziata del livellamento della responsabilità a tutte le categorie di dipendenti ed amministratori pubblici, ha rilevato come la normativa in questione si collochi 'nel quadro di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa e contabile' ispirata dalla necessità di 'predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa'.

Il comma 4, art.1, della stessa legge stabilisce che la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza.

E' da sottolineare, alla luce del quadro delineato che, affinché il dipendente/amministratore possa essere chiamato a rispondere, (in sede di responsabilità amministrativa), è necessario che lo stesso, con una condotta dolosa o gravemente colposa (ai sensi delle prescrizioni contemplate nella L. n. 20/1994 e nella L. n. 639/1996) abbia causato un danno pubblico risarcibile.

Conseguentemente, l'accertamento di tale responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'Amministrazione interessata, previo accertamento dell'organo giurisdizionale a ciò deputato, nello specifico, la Corte dei conti.

Pertanto, l'azione di rivalsa contro il dipendente/amministratore non può essere disgiunta dal pronunciamento della Corte dei conti, finalizzato a verificare il sussistere dei presupposti richiesti per il concretizzarsi di un'ipotesi di danno per dolo o colpa grave, considerato che, in determinate circostanze, non è facilmente rinvenibile tale imputabilità.

La Corte dei conti, infatti, provvede a valutare la sussistenza degli elementi richiesti dalla legge per il configurarsi della responsabilità amministrativa: l'elemento oggettivo e cioè l'effettivo prodursi di un danno pubblico, la cui entità va valutata alla luce delle risultanze probatorie avanti la stessa Corte e l'elemento soggettivo, vale a dire un comportamento gravemente colposo, ed il nesso di causalità tra il comportamento e l'evento.

La Suprema Corte ha evidenziato che la L. n. 689 del 1981, art. 6, comma 3, sancisce il principio della responsabilità solidale della persona giuridica nell'ipotesi in cui l'illecito amministrativo sia stato commesso dal suo rappresentante o da un suo dipendente.

Tale responsabilità è di carattere sussidiario ed è da ritenersi sussistente ogni qualvolta sia stato commesso un illecito amministrativo, da persona ricollegabile all'ente per avere il predetto agito nell'esercizio delle sue funzioni o incombenze.

La responsabilità solidale dell'ente può essere fatta valere indipendentemente dall'identificazione dell'autore materiale dell'illecito, trattandosi di requisito che, di per se da solo, non costituisce condizione di legittimità dell'ordinanza-ingiunzione.

La Suprema Corte, d'altro canto, ha affermato ripetutamente che, per quanto riguarda i comuni, le responsabilità penali - ma ciò vale anche per quelle di ordine sanzionatorio amministrativo - connesse alla violazione delle norme che l'ente è tenuto ad osservare nello svolgimento della sua attività, restano ripartite tra gli organi elettivi e quelli burocratici in correlazione alle rispettive attribuzioni, desumibili dalla disciplina di settore.

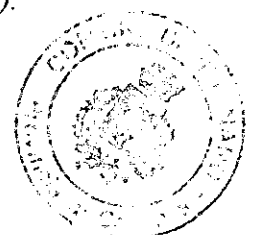
In particolare, una responsabilità dell'organo di vertice ovvero politico sarebbe configurabile in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo, e cioè quando si sia al cospetto di violazioni derivanti da carenze di ordine strutturale, riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione, ovvero quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire, ovvero, ancora, quando sia stato a conoscenza della situazione anti-giuridica derivante dall'inadempimento dell'apparato competente, e abbia ciò nondimeno omesso di attivarsi con i suoi autonomi poteri, per porvi rimedio.

In sostanza, attesa la delicatezza della fattispecie prospettata ed i risvolti connessi, di non facile individuazione e soluzione, il Comune procedendo al pagamento della sanzione amministrativa in argomento ha l'obbligo di recupero successivo nei confronti dell'obbligato, che risulterà responsabile nei termini sopra descritti, a seguito del giudizio promosso innanzi alla Corte dei conti competente in materia.

Non vi è discordia sul fatto che la suddetta somma costituisce danno erariale.

La fattispecie concerne una ipotesi di responsabilità amministrativa indiretta, in relazione alla quale devono essere chiamati i soggetti/o responsabili tenuti a rispondere a titolo di colpa grave del danno subito dal Comune, avanti la Corte dei Conti circa l'individuazione dell'autore della violazione ed il livello di gravità della colpa, attraverso l'indagine istruttoria esperita dal Pubblico Ministero contabile che accertata la gravità dei comportamenti, nell'arco temporale di riferimento ai fatti, in contrasto ai criteri di efficienza, efficacia e violazione delle norme di buona amministrazione cui ogni pubblica Amministrazione deve improntare la propria azione.

(Non c'è dubbio che costituisce danno alla collettività il tradizionale danno erariale, concepito come danno patrimoniale subito dallo Stato-persona giuridica, poiché non può negarsi che i beni appartenenti allo Stato-persona giuridica (il cd. "Stato amministrazione"), appartengono innanzitutto allo Stato-comunità (cioè a tutti i cittadini). Un caso evidente di "danno pubblico" è il danno ambientale, considerato che l'ambiente non è un bene dello Stato-persona giuridica, ma dello Stato-comunità: è cioè un bene della collettività, e quindi di ogni singolo cittadino).



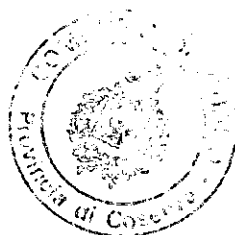
Il danno all'erario si è concretato già all'ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa al Responsabile del Settore Tecnico, responsabile/dirigente di persona giuridica, ed ancora di più aggravatosi del maggior danno, a seguito della Sentenza di condanna con il provvedimento della Regione di emissione del ruolo coattivo per un maggiore importo che assurgeva ad euro 10.061,25., senza che, all'epoca, si sia provveduto, in nessuna fase e tempo, dalla costituzione, in sede di opposizione al tribunale, aggravio ed a seguito dello stesso aggravio, alla dovuta comunicazione alla Procura Regionale della Corte dei conti e senza attivarsi con i preventivi interventi, segnalazioni e pareri di ordine finanziario ai fini anche del referto su gravi irregolarità di gestione al Consiglio comunale e contestuale denuncia agli organi giurisdizionali per l'accertamento della responsabilità per condotta dolosa o gravemente colposa che abbia causato il danno pubblico risarcibile.

Per gli effetti, si rileva che - non risulta essersi provveduto all'epoca - da parte di chi tenuto, o quantunque a conoscenza della situazione antigiuridica, avesse trascurato comportamenti imposti dai rispettivi doveri d'ufficio - in ogni tempo dalla costituzione danno, aggravio, in sede di opposizione al tribunale ed a seguito dello stesso aggravio, alle dovute azioni, interventi, informative, segnalazioni, comunicazioni agli organi, rilascio di pareri e relazioni di ordine finanziario né alla relazione/referto all'organo Consiliare su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia alla Procura della Corte dei conti per responsabilità amministrativa indiretta per ipotesi di danno all'erario, che qualora fossero stati nei tempi adottati, detti adempimenti, si sarebbe potuto evitare il maggiore danno derivante dell'incremento della somma originaria da euro 5.169,60 ad euro € 10.061,25.

In conclusione, attesa la delicatezza della fattispecie, si ritiene che il Comune, il Revisore dei conti e Responsabile finanziario (già avrebbe dovuto farlo all'epoca) debbano, per competenza, senza indugi, elevare relazione - referto all'Organo consiliare su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali - con riferimento ai soggetti e fatti dell'epoca, nello arco temporale in cui questi si collocano - per cui chiamati a rispondere per responsabilità amministrativa i soggetti ciascuno per le proprie responsabilità tenuti al risarcimento del danno; concretando la fattispecie ipotesi di responsabilità amministrativa (quale responsabilità patrimoniale posta in capo ad agenti della pubblica amministrazione - dipendenti e funzionari pubblici ma anche altri soggetti che svolgono compiti per la p.a.) per un danno alle casse erariali, l'Ente, Consiglio comunale, deve pronunciarsi sulla non legittimità del debito in capo all'Ente ovvero promuovere subito azione innanzi la Corte dei conti nei confronti dei soggetti stessi ritenuti responsabili del danno, munendosi preventivamente delle relazioni e referti finanziari e revisionali.

Tanto si doveva, per quanto venuto a conoscenza, per gli effetti ed a seguito della segnalazione, salvi i successivi approfondimenti, per dovere d'ufficio.

Il presente documento è indicato in allegato A) alla determinazione del Piano operativo di controllo pubblicato sul sito istituzionale dell'ente ad ogni fine di conoscenza e comunicazione ai soggetti interessati ed indirizzatari e costituisce documento che il sottoscritto potrà separatamente produrre anche ad altri Organi .



IL SEGRETARIO GENERALE
AVV. BRUNO ROSASPINA

Allegato A.1)

Oggetto: Segnalazione con nota n. 4153 del 08.09.2014 del Consigliere Gaudio in ordine all'esternalizzazione del servizio cimiteriale – Affidamento in appalto servizio, al disotto della soglia fiduciaria, adottata con determinazione n. 324 del 04.08.2014, per presunte asserire illegittimità per violazione all'art. 42 del Tuel, in ordine alla competenza del Consiglio all'affidamento ed al relativo l'impegno pluriennale.

Segnalazioni del 31.07 2014 e successiva del 22.08.2014, su una determinazione n. 184 del 14.05.2014, di incarico progettuale, secondo cui non avendo l'amministrazione disposto contestualmente l'incarico di progettazione con l'affidamento della direzione lavori, non avrebbe rispettato la deliberazione ANAC n. 90 del 26/10/2005 legge 109/94.

In ordine alla segnalazioni in oggetto, il Segretario generale ha ampiamente esposto e chiarito con nota inviata al Consigliere agli atti n. 4224 del 11.09.2014 che si ribadisce per la parte che interessa come di seguito:

1. che il Consiglio comunale, ai sensi art. 42 lettera i) è competente per le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo. Per quanto riguarda la lett i) si possono ritenere esclusi i servizi a carattere continuativo e sicuramente i servizi di manutenzione lo sono.
2. Che non ci si trova di fronte ad una tipologia contrattuale della convenzione che di norma rappresenterebbe un accordo con cui si regolano aspetti di comune interesse (patrimoniali e non) come ascrivibili ad esempio nel caso delle concessioni di servizi destinati a regolare aspetti patrimoniali di rapporti istituiti in virtù di provvedimenti di concessione; in particolare quando l'amministrazione concede un bene di sua spettanza a fronte dell'assunzione di certi obblighi (direttiva 2004/18/CE) ovvero come contratti, in sostanza, nei quali la prestazione consiste nel diritto a gestire l'opera o il servizio, traendone remunerazione per cui la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio; bensì ci si trova di fronte ad un contratto di appalto di servizi (diversi dagli appalti pubblici di lavori), aventi per oggetto la prestazione dei servizi di manutenzione. Nella formulazione della determinazione si ricorre alla fattispecie dall'appalto per l'acquisizione in economia del servizio di manutenzione ordinaria mediante procedura negoziata di cottimo fiduciario, ai sensi dell'articolo 125 c. 11, del medesimo D.Lgs. n. 163/2006, rubricato "Lavori, Servizi e Forniture in economia", in cui potrebbe valere, trattandosi di procedura negoziata, la stipula contrattuale anche mediante sottoscrizione della determinazione di affidamento del servizio, a valore negoziale, ai sensi dell'art. 17 del R.G. 18.11.1923, n. 2440.
3. che l'obbligazione assunta per due anni del servizio di manutenzione, si configura valida nella citata orbita negoziale, sotto l'aspetto giuridico, come un'obbligazione giuridicamente perfezionatasi nell'ordinamento civilistico, mentre sotto l'aspetto contabile impegna non più esercizi, ma solo la quota della prestazione annuale e ne fa salvo la successiva reiterazione ovvero aggiornamento dell'impegno per l' esercizio successivo, per come detta clausola accettata nell'obbligazione contrattuale sottoscritta.

4. Superfluo aggiungere che in ordine alla materia sul funzionamento del cimitero la determina risulta già preceduta da una deliberazione di indirizzo giunta (non apposta) al Responsabile di Settore per gli adempimenti con apposita determinazione ed da un Regolamento sul funzionamento del cimitero approvata in consiglio comunale.
5. che trattasi di spesa per manutenzione il cui stanziamento si ripete nel pluriennale con atto fondamentale approvato dal Consiglio comunale, posto che l'art. 171 comma 4., prevede che gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale, che per il primo anno coincidono con quelli del bilancio annuale di competenza, hanno carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa, e sono aggiornati annualmente in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Quanto all'altra segnalazione del 31.07.2014 e successiva del 22.08.2014, su una determinazione n. 184 del 14.05.2014, di incarico progettuale, secondo cui non avendo l'amministrazione disposto contestualmente l'incarico di progettazione con l'affidamento della direzione lavori, non avrebbe rispettato la deliberazione ANAC n. 90 del 26/10/2005 legge 109/94 Articoli 17, 27 - Codici 17.1, 27.1, citando la stessa deliberazione ma non, pare, nella sua giusta portata e significato.

Il Segretario generale ha il Segretario generale ha esposto e concretamente chiarito con nota inviata al Consigliere agli atti n. 4224 del 11.09.2014 la giusta portata della Delibera ANAC che si ribadisce e si esplicita ancora di seguito.

Si precisa che secondo tale deliberazione, l'Ente, nell'affidare l'incarico di progettazione, per determinare la procedura da adottare è necessario tenere in considerazione anche l'importo della direzione dei lavori, salvo il caso in cui si intenda affidare quest'ultima a personale dipendente dall'Amministrazione committente **(ovvio se esiste la competenza)**.

Al contempo, può procedersi all'affidamento diretto della DL ad un professionista esterno - sia o meno quello già incaricato della progettazione - soltanto se il relativo compenso, sommato a quello della progettazione precedentemente conferita all'esterno, non supera la cosiddetta soglia fiduciaria". Pertanto se l'affidamento della direzione non è disposta contestualmente all'incarico della progettazione, essendo tale priorità (cioè affidamento diretto della direzione allo stesso progettista senza superamento della soglia fiduciaria) attuabile solo in fase di affidamento della progettazione, è evidente che l'Ente per potere affidare la direzione, salvo il caso in cui si intenda affidare quest'ultima a personale dipendente dall'Amministrazione committente, deve prevalere il principio della regola dell'evidenza pubblica per effetto del superamento della soglia fiduciaria.

Questo è scritto e significa nella delibera ANAC e tanto è stato riportato al Consigliere istante. E' più che logico ed ovvio che tra le due opzioni, se l'ente è privo di professionalità competente al proprio interno, per l'affidamento della direzione (non ancora avvenuta), dovrà esclusivamente prevalere (come sopra detto e già riportato nella nota di risposta 4224 del 11.09.2014) il principio della regola dell'evidenza pubblica per effetto del superamento della soglia fiduciaria.

Pertanto proprio rispetto alla citata deliberazione ANAC non si rilevano violazioni ed in quanto allo stato non verificatosi alcun affidamento di direzione dei lavori né, indi, il superamento della soglia fiduciaria.



IL SEGRETARIO GENERALE
AVV BRUNO ROSASPINA