



COMUNE DI MILAZZO

Città Metropolitana di Messina

Segretario Generale

Prot. N. 31/Segg. Generale

del 01/08/2019

Al Sig. Sindaco

Ai Sigg. Assessori

Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale

Al Collegio dei Revisori dei Conti

e, p.c. Ai Sigg. Dirigenti

SEDE

OGGETTO: Controllo di regolarità amministrativa in fase successiva – Report relativo ai controlli riferiti al 2018

Come è noto, nell'ambito del sistema dei controlli interni, la cui disciplina è contenuta nel decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL) – così come modificato dal Decreto Legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012 n. 213 -, figura il controllo di regolarità amministrativa e contabile previsto, ai sensi dell'art. 147 bis, sia nella fase preventiva sia in quella successiva alla formazione degli atti amministrativi.

La prima tipologia di controllo è assicurata mediante il rilascio, da parte di ogni Dirigente di Settore, del parere di regolarità tecnica attestante la correttezza dell'azione amministrativa. A tal riguardo si evidenzia che le determinazioni adottate da ciascun Dirigente, in quanto atti monocratici, recano direttamente nel corpo del provvedimento l'attestazione circa la verifica condotta sulla regolarità tecnico-amministrativa dell'atto. Quanto al controllo contabile, lo stesso è effettuato dal Dirigente del II settore -Responsabile del servizio finanziario, mediante il rilascio del

parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria, a seconda che la verifica riguardi una proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta o al Consiglio Comunale o una determinazione dirigenziale.

Il controllo di regolarità successiva interviene, invece, dopo che l'atto è stato adottato e viene svolto:

a) sotto la direzione del Segretario Generale, secondo principi generali di revisione aziendale ed ha come oggetto la verifica del rispetto della normativa di settore, dei principi di carattere generale dell'ordinamento, dei principi di buona amministrazione, delle procedure e dei relativi termini, nonché del collegamento con gli obiettivi dell'ente;

b) in un'ottica collaborativa, anche per incentivare un'azione sinergica tra chi effettua il controllo e i responsabili degli uffici interessati, con l'obiettivo primario di far progredire la qualità dell'attività e dei procedimenti amministrativi e prevenire eventuali irregolarità, per la migliore tutela del pubblico interesse.

Per lo svolgimento dell'attività di controllo, come evidenziato nelle precedenti relazioni rese a riguardo, è stata istituita, con determinazione del Segretario Generale n. 3/2016, una apposita struttura di supporto, con compiti istruttori inerenti l'esame degli atti sottoposti al controllo.

I componenti della struttura sono stati individuati nelle persone della Dott.ssa Aliotta, del Dott. Gitto e della Sig.ra Tripolone, i quali hanno svolto, sotto la direzione della scrivente, l'attività di controllo, svolta con riferimento agli atti adottati nel primo e nel secondo semestre del 2018.

Ciò premesso, nel relazionare sul controllo successivo svolto con riferimento all'annualità in parola, deve rilevarsi come, malgrado il graduale superamento delle rilevanti criticità segnalate nel corso delle precedenti relazioni quali fattori di ostacolo allo svolgimento dell'attività di controllo successivo, permangano alcune difficoltà legate, principalmente, ai tempi di piena attivazione – intervenuta nel secondo semestre del 2018 - del software di gestione degli atti amministrativi.

Cionondimeno, malgrado il peculiare contesto operativo del comune di Milazzo - che, come noto nel 2018 ha visto impegnata l'intera macchina comunale nel poderoso sforzo finalizzato a recuperare il ritardo accumulato in materia di approvazione dei bilanci, giungendo, a tappe forzate, all'approvazione di ben 5 strumenti contabili, tra preventivi e consuntivi - si è effettuato il controllo previsto dall'art. 147/bis del d.lgs. n. 267/00, svolto sulle determinazioni di impegno di spesa, indipendentemente dalla materia trattata (lavori, servizi, forniture, contributi, incarichi, ecc.), sulle altre determinazioni registrate, sulle scritture private.

Gli atti controllati, pari ad un totale complessivo di 179 provvedimenti e n. 6 contratti, sono stati individuati mediante estrazione informatica automatica. In proposito si evidenzia, altresì, come sia stata attivata una modalità di controllo degli atti svolta in una fase antecedente all'adozione della determinazione dirigenziale, ovvero quando le proposte di determinazione risultano inserite nella piattaforma informatica da parte del responsabile del procedimento. Tale modalità di controllo anticipato, attivabile grazie alla informatizzazione della gestione degli atti amministrativi, ha consentito di correggere, in tempo utile, le irregolarità rilevate.

Come per lo scorso anno, al fine di assicurare omogeneità nel controllo e limitare la discrezionalità nella fase istruttoria, quest'ultimo è stato effettuato mediante la compilazione di schede contenenti indicatori di legittimità e di qualità, riferiti ai provvedimenti selezionati. Le criticità rilevate sono state discusse in sede di conferenza dei dirigenti.

Si riporta, di seguito, uno schematico rapporto delle principali irregolarità riscontrate in ragione dei singoli indicatori presi in considerazione ed utilizzati nelle suddette schede.

In ordine agli indicatori di legittimità normativa e regolamentare:

1. Rispondenza a norme e regolamenti.

Le irregolarità rilevate hanno riguardato, in particolare:

– predisposizione degli atti di liquidazione con conseguente inosservanza del rispetto dei tempi di pagamento.

A riguardo si evidenzia che l'attività di controllo svolta sugli atti di liquidazione si è mossa nel solco di quella avviata nel corso del 2017, che, come noto, grazie ai correttivi di natura organizzativa messi a punto (cfr. direttiva n.133 del 16/11/2017), ha consentito all'ente di osservare i tempi di pagamento delle fatture relative alle spese per energia elettrica, così determinando, a far data dal mese di agosto dello scorso anno, la fuoriuscita dal mercato di salvaguardia, con consistenti risparmi di spesa.

Il controllo sugli atti del 2018, pertanto, oltre a verificare il rispetto delle direttive già impartite agli uffici in materia di liquidazione delle spese per energia elettrica – monitoraggio che ha consentito di evitare possibili nuove ricadute nel regime di salvaguardia, grazie anche altri ulteriori correttivi impartiti con la direttiva n.173 del 3 agosto 2018 – ha avuto ad oggetto, in linea generale, le modalità di redazione degli atti di liquidazione, e, in particolare, l'analisi della tempistica di adozione di detti provvedimenti in relazione all'osservanza dell'obbligo di rispettare i tempi di pagamento.

L'analisi condotta ha evidenziato alcune criticità, ed in particolare:

- adozione degli atti di liquidazione, da parte dei responsabili di procedimento, a distanza di diverso tempo rispetto alla trasmissione della fattura elettronica sulla Piattaforma di Certificazione dei Crediti;
- erronea redazione degli atti di liquidazione (es. mancata indicazione del Cig, mancata indicazione di eventuali somme da riportarsi in economia, mancato riferimento all'acquisizione del Durc) con conseguente restituzione dell'atto da parte del servizio finanziario al settore proponente, ai fini della successiva correzione;
- erronea predisposizione dei mandati informatici (es. errori nella digitazione dei dati) con conseguente blocco del flusso inviato tramite il sistema Siope + .

Alla luce delle riscontrate irregolarità la scrivente ha diramato agli uffici la direttiva n. 188 del 28 dicembre 2018, avente ad oggetto il rispetto dei tempi di pagamento.

Con la predetta direttiva sono state fornite opportune informazioni agli uffici in ordine alle disposizioni legislative - allora in corso di approvazione ed oggi vigenti - contenute nella legge di stabilità 2019 (commi da 857 a 865). Dette norme - introdotte, evidentemente, allo scopo di allineare la spesa pubblica alle effettive disponibilità di cassa degli enti, in considerazione della procedura di infrazione avviata dall'Unione Europea nei confronti dell'Italia per mancato rispetto dei tempi europei di pagamento - introducono, a far data dal 2020, un ulteriore pesante meccanismo sanzionatorio a carico degli enti che non rispettino i tempi di pagamento dei debiti commerciali così come stabiliti dal d.lgs. 231 del 2002.

Dal 2020, infatti, entro il 31 gennaio di ciascun anno verrà rilevato per ciascun ente, “*mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni*” di cui al dl 35 del 2013 (art. 7, co.1), lo stato dei pagamenti relativo all'anno precedente e sarà obbligatoria (cfr. comma 859) la costituzione di un fondo di accantonamento (“Fondo di garanzia debiti commerciali) finanziato dalla parte corrente del bilancio, secondo percentuali che variano dall'1% al 5% degli stanziamenti di spesa dell'esercizio in corso per acquisto di beni e servizi, a seconda del grado di inadempimento dell'ente.

Ciò considerato - allo scopo di assicurare il rispetto dei tempi di pagamento e scongiurare, così, il verificarsi di conseguenze negative a carico del bilancio comunale in termini di possibili squilibri finanziari dovuti anche al forzoso accantonamento - sono state impartite, in esito ai controlli svolti, opportune direttive di natura organizzativa, tra cui:

1) obbligo di trasmissione al servizio finanziario degli atti di liquidazione, non più tardi di 20 gg prima del termine di scadenza della fattura di riferimento ed invio dei conseguenti mandati tramite il sistema Siope +, in tempo utile ad evitare ritardi nei pagamenti;

4) inserimento negli atti di liquidazione del giorno di scadenza del pagamento della fattura.

Nell'ottica dell'esercizio di un controllo collaborativo, inoltre, al fine di agevolare la riduzione delle irregolarità rilevate – per come detto spesso fonte dei ritardi nella definizione del processo di spesa dell'ente -, è stata predisposta ed inviata agli uffici una check-list, quale utile strumento di autoverifica, nella fase di predisposizione dell'atto, da parte di ogni responsabile di procedimento.

Inoltre, in esito al controllo svolto sugli atti di liquidazione, è stata stimolata, da parte di ciascun settore, la ricognizione delle fatture presenti nella Piattaforma di Certificazione dei Crediti Commerciali e componenti lo stock di debito attribuito all'ente.

Ciò al fine di verificare: se i debiti rilevati siano, e in che misura, di competenza dell'Osl; per quelli di competenza della gestione ordinaria, quali risultino in realtà pagati senza che ciò sia stato registrato in piattaforma (circostanza frequente, prima dell'attivazione del mandato informatico intervenuta nel luglio 2018) e quali non pagati, con onere di indagine, in tal caso, circa le ragioni del mancato pagamento (imputabile a meri ritardi o all'insorgenza di un debito fuori bilancio).

Detta attività di ricognizione è attualmente in corso di svolgimento, senza non poche difficoltà determinate, principalmente, dalla elevata mole di fatture da verificare a fronte della insufficienza del personale in grado di svolgere tale compito, per le note carenze d'organico.

– *Irregolarità nell'osservanza della normativa sulla privacy.*

In esito ai controlli successivi svolti sugli atti adottati nel 2018, sono stati richiamati gli uffici al puntuale rispetto del principio di “minimizzazione dei dati” personali, nell’ambito della redazione degli atti di competenza, soggetti a pubblicazione, con la direttiva 32129/2019.

In base a detto principio, espresso dall’art. 5 del Regolamento (UE) n. 679/2016, è consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti sia realmente necessaria e proporzionata al raggiungimento delle finalità perseguite.

A tal riguardo la scrivente ha ritenuto opportuno diramare una apposita direttiva (n. /2019), con la quale sono stati riepilogato i principali obblighi fissati dalla disciplina legislativa europea e nazionale in materia, con particolare riferimento al rispetto dei principi di “necessità, pertinenza e non eccedenza”.

Sono state, altresì, fornite puntuali indicazioni in ordine alla garanzia del diritto all’oblio riconosciuto dalla vigente legislazione, con specifico riferimento alle attività di pubblicazione degli atti sul sito istituzionale dell’ente, nelle varie sezioni in cui si articola (albo, amministrazione trasparente, atti amministrativi).

2. Rispetto della normativa sulla trasparenza/anticorruzione;

Tra le irregolarità rilevate e successivamente sanate, figura il non puntuale rispetto degli obblighi di pubblicazione degli atti nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale dell’ente.

3. Correttezza contabile.

Permangono, sia pur secondo un trend in crescente diminuzione, alcune criticità sul fronte dell’obbligo di attestazione, nei provvedimenti comportanti impegni di spesa, della compatibilità con i programmi dei pagamenti, ai sensi dell’art. 9 del D.L. 78/2010 conv. in L. n. 109/2009 (oggi art. 183, comma 8, del d.lgs. n. 267/00).

4. Correttezza del procedimento ex L.241/90 e legislazione regionale.

Si registra una carenza di motivazione in alcuni degli atti esaminati, in violazione dell’art. 3 della L. 241/90, corrispondente, in Sicilia, all’art. 3 della L.R. n. 10/1991, con conseguente deficit dell’atto in ordine alla illustrazione dell’iter logico-giuridico che ha condotto alla relativa adozione.

Indicatori di qualità dell’atto e collegamento con gli obiettivi

1. Oggetto: corretta e sintetica redazione dell’oggetto.

Non si sono ravvisate rilevanti irregolarità.

2. Qualità dell’atto: coerenza generale dell’atto e chiarezza del dispositivo.

Continua a rilevarsi, in via generale, una modesta qualità nella redazione degli atti, ancorchè non sempre integrante irregolarità rilevanti.

In particolare, è stata rilevata, specie in alcuni servizi, la scarsa cura della veste grafica degli atti, i quali spesso presentano evidenti difetti tra i quali l’assenza di giustificazione del testo, l’utilizzo di

caratteri di tipo e di dimensione diversi all'interno dello stesso provvedimento. Detti rilievi, ancorchè non riguardino vizi in grado di inficiare la legittimità dell'atto, rappresentano un indice di trascuratezza del provvedimento che consegna al cittadino l'immagine di una Pubblica Amministrazione approssimativa e inadeguata.

3. Affidabilità: corretto richiamo agli atti precedenti;

Numerosi atti riportano riferimenti non aggiornati a norme regolamentari citate ed un incompleto richiamo alle norme che regolano la materia trattata;

4. Collegamento con gli obiettivi: conformità con gli atti di programmazione dell'Ente.

L'assenza di strumenti di programmazione finanziaria non ha consentito di verificare la coerenza degli atti con gli obiettivi programmatici fissati dall'amministrazione.

In merito alle convenzioni ed alle scritture private esaminate, permangono ancora le criticità connesse alla mancanza di un sistema di archiviazione informatizzato, con conseguenti riflessi negativi sul fronte dello svolgimento delle attività di controllo. In proposito si fa presente che è in corso di attivazione il software per la gestione dei contratti, con il conseguente prossimo superamento delle criticità rilevate.

IL SEGRETARIO GENERALE

(Dott.ssa Maria Riva)

