



Comune di Fosdinovo

Provincia di Massa Carrara

Controllo successivo di regolarità amministrativa ex art. 11 del regolamento per i controlli interni. Relazione sui controlli effettuati . Anno 2018.

Il regolamento per la disciplina sui controlli interni, approvato da questo ente con provvedimento di Consiglio Comunale n.10 del 11.03.2013, redatto in esecuzione dell'art. 3 del Decreto Legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 213/2012, prevede, all'art. 11, un controllo successivo di regolarità amministrativa, svolto dal Segretario Comunale, che con cadenza semestrale esamina un determinato numero di atti, fissato in numero di cinque a semestre, per ciascuna area in cui è suddivisa la dotazione organica dell'ente.

In ottemperanza a quanto previsto, si è dato corso al controllo previsto dal citato art. 11 del regolamento di cui si tratta, e si espongono qui le risultanze, relativamente all'anno 2018.

L'anno 2018 ha confermato la tendenza, già riscontrata negli esercizi precedenti, di crescenti difficoltà al mantenimento di uno standard qualitativo (e talvolta quantitativo) minimo dell'attività amministrativa: svolgendo una riflessione generale, le richiamate difficoltà sono per minima parte imputabili alla responsabilità dei dipendenti, essendo per contro dovute a un contesto normativo in cui l'Ente da una parte è stato impossibilitato ad adottare politiche attive del personale (sia dal punto di vista del reclutamento di nuove unità, sia dal punto di vista della formazione e incentivazione delle risorse umane a disposizione) e dall'altra parte è tenuto a far fronte a un quadro normativo in continua evoluzione (si pensi solo alle rilevanti e reiterate modifiche normative nelle materie della contabilità, dei contratti pubblici, del personale e della trasparenza) e che richiede lo svolgimento di un numero crescente di adempimenti formali.

Si rileva quindi che come il personale di un ente di medio-piccole dimensioni, quale è il Comune di Fosdinovo, incontra grande difficoltà a organizzare l'ordinaria amministrazione, cercando di non penalizzare i cittadini nell'erogazione dei servizi e nel contempo ad aggiornarsi sulle normative da applicare, considerata anche la carenza di organico, che si rimarca principalmente nelle aree finanziaria e tecnica.

A questo contesto generale va aggiunta la circostanza che nell'anno 2018 sono avvenute cinque cessazioni, cui l'Amministrazione ha cercato di far fronte con una tempestiva programmazione del fabbisogno di personale: al momento, nel rispetto dei limiti normativi e contabili alla facoltà di reclutamento, sono state svolte tre procedure di mobilità esterna, delle quali due con esito positivo.

Si nota tuttavia come si sia cercato, pur con le sottolineate difficoltà, di conciliare le esigenze suesposte, entrambe di vitale importanza per un ente pubblico, e di mettere quindi in pratica i dettami normativi.

Riguardo ai controlli, il sottoscritto ha proceduto al controllo a campione di alcuni degli atti adottati o comunque istruiti dai responsabili di Posizione Organizzativa durante l'anno in corso, nell'ambito delle quattro aree in cui è suddivisa la dotazione organica di questo ente, esaminando cinque atti a semestre per ciascuna area, come previsto dal regolamento sui controlli interni.

Si procede quindi ad esporre analiticamente per ciascuna area gli atti esaminati e le relative risultanze in base ai seguenti standard di riferimento previsti all'art. 11 del regolamento succitato:

- a) Rispetto delle leggi, con particolare riferimento alle norme sui vizi dell'atto amministrativo,
- b) Rispetto delle norme, dei programmi e dei piani interni dell'Ente;
- c) Correttezza e regolarità delle procedure osservate;
- d) Correttezza formale e sostanziale dell'atto .

1) AREA AFFARI GENERALI

Nella tabella sottostante sono indicati gli atti sottoposti a controllo:

Tipologia di atto	Numero e data
Determinazione	Det. n. 38 del - 20/03/2018 - acquisto PC e monitor su piattaforma regionale START-cig. Z91200EC29 -liquidazione
Determinazione	Det. n. 50 del 20/04/2018 - Affidamento della fornitura di due scuolabus per il trasporto scolastico alunni delle scuole di infanzia, primaria e secondaria di primo grado del Comune di Fosdinovo – Determinazione a contrattare – Approvazione avviso di manifestazione di interesse
Determinazione	Det. n. 63 del 01/05/2018 - bando per l’assegnazione di contributi ad integrazione dei canoni di locazione 2018
Determinazione	Det. n. 71 del 16/06/2018 - trasporto scolastico svolto da CTT nord srl-Liquidazione spesa marzo 2018 -CIG Z1821B2FF5
Determinazione	Det. n. 88 del 26/07/2018 - Accertamento di entrata per refezione scolastica Maggio 2018
Determinazione	Det. n. 97 del 08/08/2018 - affidamento servizio sorveglianza e accompagnamento alunni scuola materna su scuolabus comunali. cig. Z182001FF7-liquidazione febbraio 18
Deliberazione di Giunta	Deliberazione G.C. n. 19 del 12/03/2018 - Progetto “Ragazzi e ragazze al centro” promosso da Cadal società Cooperativa sociale. Atto d’indirizzo per disponibilità e partenariato
Deliberazione di Giunta	Deliberazione G.C. n. 61 del 01/08/2018 - Determinazione costo rilascio carta identità elettronica.
Deliberazione di Consiglio	Deliberazione C.C. n. 8 del 29/03/2018 - Regolamento per il funzionamento della commissione comunale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo
Contratto	Rep. n. 1539 del 03/10/2018 - costituzione diritto di usufrutto su automezzi di proprieta’ comunale

Osservazioni sui singoli atti oggetto di controllo:

A) nelle *determinazioni di liquidazione* per maggiore completezza si raccomanda di indicare direttamente all’interno del testo dell’atto l’avvenuto rispetto delle norme in tema di tracciabilità e l’esito positivo del controllo sulla regolarità contributiva del creditore.

Il controllo ha comunque evidenziato, mediante il raffronto ai parametri stabiliti nel regolamento, la sostanziale conformità dei provvedimenti esaminati.

2) AREA LAVORI PUBBLICI E PAESAGGIO

Nella tabella sottostante sono indicati gli atti sottoposti a controllo:

Tipologia di atto	Numero e data
Determinazione	Det. n. 55 del 07/03/2018 - Liquidazione per manutenzione batteria 006 cimitero di Fosdinovo.
Determinazione	Det. n. 141 del 11/06/2018 - liquidazione di spesa per rimborsi missione eseguite dal personale dell'Area "Lavori Pubblici e Paesaggio.
Determinazione	Det. n. 169 del 18/07/2018 - Determinazione a contrattare per affidamento di servizi tecnici di supporto alla progettazione dei lavori di "Riqualificazione di parte della pavimentazione stradale nel centro storico di Posterla".
Determinazione	Det. n. 219bis del 10/09/2018 - Affidamento incarico professionale per "Redazione accatastamento e denuncia di variazione fabbricati in Comune di Fosdinovo"
Determinazione	Det. n. 305 del 06/12/2018 - manifestazione d'interesse per indagine di mercato per l'individuazione delle ditte da invitare alla procedura negoziata senza previa pubblicazione bando di gara per l'affidamento dei lavori di "recupero dell'edificio denominato "centro polivalente" in comune di Fosdinovo - loc. Fosso
Permesso di costruire	di Permesso di costruire n. 2432 del 04/06/2018
Ordinanza	Ord. n. 14 del 22/06/2018 - Esumazioni ordinarie presso il cimitero di Fosdinovo, campo "C"
Deliberazione di Giunta	di Deliberazione G.C. n. 29 del 29/03/2018 - Adeguamento ISTAT oneri di urbanizzazione
Deliberazione di Consiglio	di Deliberazione C.C. n. 19 del 03/08/2019- Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari. Aggiornamento.
Contratto	Rep n. 1538 del 19/09/2018 - Contratto di appalto a misura per lavori di "riparazione del danno e interventi locali" all'Oratorio di Santa Lucia in loc. Caprognano.

Osservazioni sui singoli atti oggetto di controllo:

A) nelle *determinazioni di liquidazione* per maggiore completezza si raccomanda di indicare direttamente all'interno del testo dell'atto l'avvenuto rispetto delle norme in tema di tracciabilità e l'esito positivo del controllo sulla regolarità contributiva del creditore.

Il controllo ha comunque evidenziato, mediante il raffronto ai parametri stabiliti nel regolamento, la sostanziale conformità dei provvedimenti esaminati.

3) AREA FINANZE

Nella tabella sottostante sono indicati gli atti sottoposti a controllo:

Tipologia di atto	Numero e data
Determinazione	Det. n. 48 del 25/05/2018 -Ricorso presso il Tribunale di Massa in funzione di Giudice Unico del Lavoro notificato il 10/05/2018 – incarico per la difesa in giudizio Avv.to Barilati Marco
Determinazione	Det. n. 59 del 20/06/2018 - Approvazione lista di carico Tari 2018
Determinazione	Det. n. 81 del 13/08/2018 -adesione servizio uniopi siope+ integrato con software finanziaria Halley
Determinazione	Det. n. 111 del 03/11/2018 - Approvazione bando di mobilità esterna ex art. 30 d.lgs 165/2001 per la copertura n° 1 posto a tempo indeterminato e a tempo pieno di cat. b3, profilo professionale "conduttore di macchine operatrici complesse"
Determinazione	Det. n. 116 del 24/11/2018 - Impegno e liquidazione agenzia delle entrate - riscossione cartella 3662017000003438000
Determinazione	Det. n. 128 del 29/12/2018 -Assunzione a tempo indeterminato e pieno mediante mobilità esterna ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 della Dott.ssa Dinunzio Moira, profilo professionale Istruttore direttivo amministrativo cat D, presso l'area affari generali - Approvazione schema di cessione di contratto
Deliberazione di Giunta	Deliberazione G.C. n. 53 del 11/07/2018- Variazione al bilancio di previsione 2018-2020 urgente.
Deliberazione di Giunta	Deliberazione G.C. n. 81 del 29/11/2018 - Approvazione dello schema di convenzione tra il Comune di Fosdinovo e il Comune della Spezia per l'utilizzo della graduatoria della selezione per n.1 posto di istruttore amministrativo/contabile, cat.c.
Deliberazione di Consiglio	Deliberazione C.C. n. 13 del 22/06/2018 -Approvazione rendiconto esercizio finanziario anno 2017.
Contratto	Scritt. privata 25/05/2018 – Affidamento del servizio di patrocinio legale – CIG: Z2D23BC0A9

Osservazioni sui singoli atti oggetto di controllo:

A) nelle *determinazioni a contrarre* (det. n. 81) si raccomanda di inserire il riferimento normativo corretto della procedura sottosoglia di affidamento diretto (art. 36 codice contratti pubblici) e di dare specifica motivazione del rispetto del principio di rotazione o dei motivi che hanno portato a non applicarlo (nel caso dell'abbonamento alle riviste, per esempio, non si applica rotazione perché l'oggetto della fornitura ha precise caratteristiche ed è infungibile).

B) nelle *determinazioni di liquidazione* per maggiore completezza si raccomanda di indicare direttamente all'interno del testo dell'atto l'avvenuto rispetto delle norme in tema di tracciabilità e l'esito positivo del controllo sulla regolarità contributiva del creditore.

Il controllo ha comunque evidenziato, mediante il raffronto ai parametri stabiliti nel regolamento , la sostanziale conformità dei provvedimenti esaminati.

4) AREA TURISMO E CULTURA

Nella tabella sottostante sono indicati gli atti sottoposti a controllo:

Tipologia di atto	Numero e data
Determinazione	Det. n. 3 del 20/03/2018 - Liquidazione Servizio Ottimizzazione Attività Biblioteca Civica
Determinazione	Det. n. 9 del 16/04/2018 - Determinazione a contrarre per stampa Manifesti 25 aprile 2018.
Determinazione	Det. n. 15 del 27/04/2018 - Determinazione di Impegno di Spesa e di Affidamento per servizio di ospitalità istituzionale.
Determinazione	Det. n. 16 del 08/05/2018 - Determinazione di Impegno di Spesa e Affidamento per realizzazione Cartelli Stradali.
Determinazione	Det. n. 17 del 08/05/2018 - Determinazione a contrarre per la stampa del Giornale In Piazza n. 2.
Determinazione	Det. n. 25 del 22/06/2018 - Determinazione a contrarre tramite Trattativa Diretta sul MePA per stampa Pubblicazione Fosdinovo. 2018.
Determinazione	Det. n. 39 del 19/11/2018 - Determinazione di Pubblicazione Bando Incentivi Commerciali. 2018
Deliberazione di Giunta	Deliberazione G.C. n. 42 del 11/06/2018 - Contributo all'Associazione Pro Loco di Fosdinovo. Approvazione spesa.
Deliberazione di Giunta	Deliberazione G.C. n. 57 del 25/07/2018 - Adesione 2018 network bandiere arancioni – T.C.I. Approvazione spesa.
Deliberazione di Consiglio	Deliberazione C.C. n. 21 del 01/09/2018 - Progetto integrato denominato "Viabilità storica centro- orientale via del Volto Santo" sul Bando relativo alla sotto- misura 7.5 del PSR Regione Toscana. Approvazione protocollo d'intesa.

Il controllo ha evidenziato, mediante il raffronto ai parametri stabiliti nel regolamento, la piena conformità dei provvedimenti esaminati.

CONCLUSIONI E INDICAZIONI:

Concludendo, risulta che sostanzialmente l'attività svolta dai responsabili dei servizi segue principi normativi e le disposizioni in vigore.

Si ritiene tuttavia necessario fornire le seguenti raccomandazioni di carattere generale:

A) INFORMATIZZAZIONE:

Si sottolinea la necessità di proseguire e concludere l'impegnativo compito di adeguamento dei processi del Comune alle disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e a una gestione maggiormente automatizzata delle pubblicazioni:

a) in primo luogo si sollecita il passaggio alla gestione degli atti amministrativi (principalmente: deliberazioni e determinazioni) mediante il software gestionale, al fine di garantire, fra l'altro, una più spedita gestione delle pubblicazioni all'Albo pretorio e nella sezione Amministrazione trasparente. A questo proposito si evidenzia che non sempre è agevole la ricerca delle determinazioni dei responsabili pubblicate e che la pubblicazione del singolo provvedimento è preferibile alla prassi di pubblicare gruppi di provvedimenti in un'unica soluzione;

b) in secondo luogo si ritiene non più procrastinabile l'applicazione della disciplina stabilita dall'art. 40 del CAD (D.Lgs. n. 82/2005), a mente del quale *“Le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le Linee guida”*. In particolare si richiama l'attenzione alla necessità di procedere alla sottoscrizione digitale degli atti, come previsto dall'art. 20, comma 1-bis, del richiamato CAD (*“Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, e' formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalita' tali da garantire la sicurezza, integrita' e immodificabilita' del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilita' all'autore. [...]”*) e alla correlata necessità di assicurare la conservazione informatica secondo le specifiche tecniche richieste dal CAD.

B) REDAZIONE DEGLI ATTI:

A completamento della presente relazione si fa integralmente rinvio alle indicazioni di carattere pratico (formule e raccomandazioni per la redazione degli atti) fornite nella relazione sul controllo successivo dell'anno scorso (prot. n. 413/2018).

A integrazione di queste ultime si riporta una sintesi dell'approfondimento svolto con gli uffici durante il 2018 in merito all'adozione delle ORDINANZE SINDACALI e delle ORDINANZE DEI RESPONSABILI:

si raccomanda di motivare in maniera più possibile analitica l'adozione delle ordinanze sindacali in luogo dello strumento – da considerarsi ordinario – dell'ordinanza del Responsabile del servizio.

Come più volte chiarito in giurisprudenza, *“il potere del Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti ha natura residuale. Il suo esercizio presuppone la necessità di provvedere in via d'urgenza con strumenti extra ordinem per far fronte a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile di pericolo attuale ed imminente per l'incolumità pubblica, cui non si può provvedere con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento. I provvedimenti in parola sono perciò connotati da provvisorietà e temporaneità quanto agli effetti e da proporzionalità rispetto al pericolo cui ovviare. È pertanto illegittimo adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia «urgenza» di provvedere, cioè l'assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile a tutela della pubblica incolumità.”*

In altre parole, l'adozione di una ordinanza sindacale contingibile e urgente deve essere preceduta da almeno due verifiche:

- 1) che la fattispecie da disciplinare rientri nelle materie su cui il Sindaco ha competenza ad adottare ordinanze (art. 50 e 54 TUEL o altre disposizioni di legge speciale);
- 2) che l'ordinanza sindacale sia necessaria per far fronte a una effettiva urgenza altrimenti non fronteggiabile con un ordinario provvedimento gestionale a firma del Responsabile e abbia un carattere "contingibile", cioè temporaneo e commisurato al tipo di urgenza cui fare fronte.

Per completezza, si ricorda che il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 4230/2017, ha chiarito che, per quanto riguarda le sole ordinanze di rimozione di rifiuti abbandonati ai sensi del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006), l'emanazione dell'ordinanza spetta senz'altro al Sindaco e non al dirigente/responsabile.

Fosdinovo, li 01/02/2019

Il Segretario Comunale

Avv. Daniele Giorgi