



COMUNE DI PALERMO

Ufficio di Staff del Segretario Generale

Piazza Pretoria n. 1 Palermo

Tel:091/7402305 – fax:091/7402478

e-mail:segretariogenerale@comune.palermo.it

Palermo 15/05/2014 prot. n. 425893/USG

Responsabile del procedimento: Il Funzionario Amministrativo Dott.ssa Maria Concetta Orlando

e-mail:m.c.orlando@comune.palermo.it

OGGETTO: Controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex D.L. n.174/2012, convertito in Legge n. 213/2012 – Risultanze del controllo ex art 7 regolamento comunale sui controlli interni **Anno 2013** – **2° report semestrale.**

E-mail

Al Sig. Sindaco

sindaco@comune.palermo.it

ufficio.digabinetto@comune.palermo.it

Ai Sig.Presidente del Consiglio Comunale

presidenzacc@comune.palermo.it

Al Collegio dei Revisori dei Conti

collegiodeirevisori@comune.palermo.it

Al Nucleo di Valutazione

c/o Area della Direzione Generale, Sviluppo e
Pianificazione Strategica- Ufficio Sviluppo Organizzativo

sviluppporganizzarivo@comune.palermo.it

Al Sig. Ragioniere Generale

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

e, p.c.

Ai Sigg.ri Dirigenti

dirigenti@comune.palermo.it

Come è noto, con il Decreto Legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012 n. 213, all'art. 3 (*"Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali"*), comma 1, lett.d) è stata, tra l'altro, modificata la disciplina dei controlli interni contenuta nel decreto legislativo n. 267/2000 (T.U.E.L.), mediante la sostituzione dell'art. 147 (rubricato *"Tipologia dei Controlli Interni"*) nonché, in particolare, con l'introduzione dell'art. 147-bis (rubricato *"Controllo di regolarità amministrativa e contabile"*).

In applicazione della suddetta normativa, l'Amministrazione comunale, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 198 del 21/5/2013, ha provveduto a dotarsi di apposito regolamento sui controlli interni (controllo di regolarità amministrativo-contabile e controllo strategico).

Riguardo alla metodologia ed alle risultanze del controllo di regolarità amministrativa, svolto in fase successiva sugli atti dirigenziali nel corso del primo semestre 2013 (periodo gennaio- giugno 2013), si rimanda alla relazione dello scrivente di cui alla nota prot. n. 1045058/USG del 12/12/2013 già pubblicata sul sito web istituzionale al *link* “Amministrazione Trasparente”, alle voci “Controlli e rilievi sull’Amministrazione”- “Controlli interni” – “Controllo di regolarità amministrativa”.

In applicazione dell’art. 5, comma 4, del citato regolamento comunale, con Determinazione del Sindaco n. 110/DS del 09/07/2013, sono stati stabiliti i limiti percentuali e numerici degli atti da sottoporre al controllo in argomento - da estrapolarsi mediante apposito programma informatico per il sorteggio degli stessi - individuandone, in particolare, le tipologie (atti di natura finanziaria, atti di scelta del contraente, atti di concessione di contributi, ecc.). A tal fine lo scrivente, con disposizione di servizio prot. n. 595708 del 13/07/2013, ha costituito un gruppo di lavoro denominato “Nucleo inter- aree per il controllo successivo” e composto da un consistente numero di Funzionari dei vari Settori e Strutture dell’Amministrazione comunale. Detto gruppo di lavoro – articolato in tre sottogruppi operativi – nel periodo di riferimento ha svolto l’attività di esame degli atti estratti nel rispetto dei dettami organizzativi di cui alla citata disposizione di servizio (incontri di gruppo a cadenza settimanale e riunioni plenarie con la sovrintendenza dello scrivente).

Alla luce di quanto esposto, nel periodo luglio-dicembre 2013, sono state esaminate n.39 determinazioni dirigenziali (il cui esito è stato formalmente comunicato alle funzioni dirigenziali competenti) – oltre ad ulteriori n. 79 provvedimenti dirigenziali + n. 7 contratti per scrittura privata – selezionati mediante sorteggio (ad eccezione di n. 5 determinazioni dirigenziali casualmente esaminate), sulla scorta della quantificazione numerica adottata con la citata determinazione del Sindaco n. 110/2013, per complessivi **n. 125 atti e provvedimenti dirigenziali** e, segnatamente, come segue:

- n. 32 determinazioni dirigenziali concernenti atti di natura di natura finanziaria
- n. 10 determinazioni a contrarre
- n. 7 contratti per scrittura privata
- n. 20 autorizzazioni S.U.A.P. (Sportello unico attività produttive)
- n. 20 provvedimenti di concessione edilizia (settore edilizia privata)
- n. 10 procedure per “progressioni economiche orizzontali” del personale
- n. 15 provvedimenti concessione contributi
- n. 7 determinazioni dirigenziali concernenti atti di varia natura
- n. 112 procedimenti amministrativi sotto il profilo del rispetto del relativo termine di conclusione ex art. 2 L.R. 10/91 e succ. mm. e ii.

Come per il primo semestre 2013, l’attività di analisi si è avvalsa dell’utilizzo di due schede-controllo, appositamente elaborate e rispettivamente focalizzate sulla correttezza redazionale sotto il profilo tecnico-normativo e formale dei provvedimenti dirigenziali e sulla regolarità procedurale sotto il profilo giuridico-amministrativo; quest’ultima anche ai fini del riscontro del rispetto della tempistica dei procedimenti, con specifico riguardo all’osservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo ai sensi e per

gli effetti di quanto previsto dall'art. 2 della Legge regionale n. 10/1991 e succ. mm. e ii. nonché delle parti di disciplina ex art. 2 della Legge n. 241/1990 e succ. mm. e ii. repute applicabili in Sicilia.

Si riporta, di seguito, schematico **rapporto delle principali irregolarità** rilevate in ragione dei singoli indicatori presi in considerazione ed utilizzati nelle suddette schede, ai fini del controllo effettuato sui provvedimenti selezionati, preliminarmente rappresentando:

- a) che sono riscontrabili agli atti dell'Ufficio dello scrivente sia le attività afferenti al controllo *ex post* effettuato, sia le conseguenti comunicazioni delle schede contenenti gli esiti dell'esame ai Dirigenti proponenti gli atti esaminati, già destinatari degli specifici rilievi, suggerimenti e direttive opportunamente e/o necessariamente formulati con riguardo al pertinente provvedimento esaminato;
- b) che, nel caso dell'esame dei provvedimenti dirigenziali, **è stato condotto un duplice controllo ex post**, mediante compilazione di due distinte schede: l'una, denominata "*scheda controllo determinazione dirigenziale*", afferente alla verifica del provvedimento selezionato, sotto il profilo formale-redazionale (descrittivo, nella quasi totalità dei casi esaminati, una fase endo-procedimentale facente parte di un più ampio procedimento nel quale si iscrive l'atto controllato), e l'altra, denominata "*scheda procedimento amministrativo*", afferente alla verifica del rispetto dei termini di conclusione dello specifico procedimento amministrativo. Per quanto detto, nel periodo di riferimento sono stati effettuati complessivi **n. 248 controlli**.

❖ **PROFILO TECNICO-NORMATIVO E FORMALE DEI PROVVEDIMENTI**

- 1) **Competenza dell'organo** – su n. 118 provvedimenti controllati non è stato riscontrato alcun caso di incompetenza relativa dell'organo, al netto di piccole irregolarità – non inficianti la legittimità dell'atto -di tipo formale riguardanti le modalità di sottoscrizione o la corretta intestazione riportata.
- 2) **Riferimenti normativi** – In relazione a n. 29 su n. 118 provvedimenti dirigenziali controllati è stata rilevata una indicazione alquanto generica della normativa di riferimento (priva, in taluni casi, degli estremi degli atti legislativi di aggiornamento), il più delle volte riferita alla legislazione di settore, quale contesto "di cornice" dell'atto adottato, senza alcuna indicazione della specifica disposizione in punto di diritto sostanziale o procedurale del provvedimento (vedi, ad esempio, in materia di appalti pubblici, materia ambientale, ecc) ovvero fondante la competenza dell'organo o la fase della procedura contabile interessata.
- 3) **Descrizione della istruttoria seguita** – va segnalato che su n. 118 provvedimenti dirigenziali controllati, in n. 62 di essi è stata riscontrata una descrizione per lo più carente dell'istruttoria del procedimento seguito (sebbene, nella maggior parte dei casi, tale circostanza non abbia del tutto inficiato la intellegibilità dell'atto nel suo complesso), mentre per pochissime determinazioni dirigenziali è stata segnalata anche una carenza in relazione al rispetto delle norme procedurali.
- 4) **Motivazione** – per n. 42 provvedimenti dirigenziali su n. 118 esaminati è stata rilevata una insufficiente motivazione, in quanto carente (talvolta, seppure in pochissimi casi, anche

contraddittoria) sotto il profilo della indicazione del presupposto di fatto o di quello di diritto ovvero, ancora, della ragione giuridica in base alla quale l'Amministrazione ha effettuato la scelta manifestata nel dispositivo del provvedimento dirigenziale. Si segnala che il detto rilievo - già sottoposto all'attenzione dell'Ufficio proponente, per le conseguenti valutazioni di competenza - merita di non essere sottovalutato (sebbene afferente ad una irregolarità percentualmente irrisoria), atteso che il difetto di motivazione, sia pure carente nella relativa indicazione, inficia la legittimità dell'atto adottato.

- 5) **Indicazione (ed eventuale sottoscrizione) del responsabile del procedimento** – con riferimento a detto indicatore, il controllo è stato focalizzato sulla corretta indicazione della figura del responsabile del procedimento. Al riguardo, è stato riscontrato su n. 48 atti sui complessivi n. 118 esaminati la proposta del provvedimento risulta sottoscritta da un funzionario/dipendente diverso dal dirigente che adotta l'atto gestionale, seppure non espressamente qualificato come “responsabile del procedimento”. Il detto rilievo è stato sottoposto all'attenzione dell'Ufficio proponente interessato, al fine di sottolinearne l'importanza ai fini della trasparente interlocuzione con l'utenza e ciò in ossequio alla disposizione di cui all'art. 5 della L.R. n. 10/91 e succ. mm. e ii.
- 6) **Coerenza del dispositivo** – con riferimento al suddetto indicatore, il controllo sugli atti dirigenziali è stato focalizzato sulla rispondenza e congruenza dei contenuti del dispositivo dell'atto rispetto a quelli descritti nelle premesse o parte narrativa dello stesso. Si è riscontrato che in n. 31 provvedimenti dirigenziali su complessivi n. 118 esaminati nel semestre di riferimento non sussiste piena rispondenza tra dispositivo e parte narrativa. Tale circostanza rischia di inficiare la legittimità dell'atto sotto il profilo dell'eccesso di potere.
- 7) **Completezza del dispositivo** - con riferimento al suddetto indicatore, il controllo sugli atti dirigenziali è stato focalizzato sulla completezza ed accuratezza descrittiva dei contenuti del dispositivo dell'atto rispetto a quelli descritti nelle premesse o parte narrativa dello stesso. Si è riscontrato che in n.30 provvedimenti dirigenziali su complessivi n. 118 esaminati nel semestre di riferimento non sussiste piena rispondenza tra dispositivo e parte narrativa.
- 8) **Indicazione del termine effettivamente impiegato rispetto a quello prescritto per legge o regolamento** - detto indicatore trae origine dalla previsione di cui al comma 9- *quinquies* dell'art. 2 (rubricato “*Conclusione del procedimento*”) della L. n. 241/1990 (comma introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, come modificato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35) che dispone: “*Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato*”. Si è riscontrato che su n. 118 provvedimenti dirigenziali controllati – di cui n. 35 afferenti a procedimenti ad iniziativa “d'ufficio” – n. 83 provvedimenti dirigenziali riguardano procedimenti “ad istanza di parte” e, di questi ultimi, n. 49 (poco più del 50%) non risultano ottemperare alla suddetta disposizione di legge.
- 9) **Necessità adozione cautele “Privacy”** – la verifica ai fini della corretta applicazione della normativa in materia di trattamento dei dati personali ex D.Lgs. n. 196/2003 e succ. mm. e ii.

è stata esplicitata in due differenti indicatori: il primo focalizzato sulla necessità di ricorrere alla prescritta adozione di specifiche cautele a tutela del diritto alla riservatezza dei soggetti interessati dai provvedimenti in esame ed il secondo, invece, sulla effettiva attuazione (o meno) delle stesse in sede di redazione dei medesimi provvedimenti dirigenziali. Orbene, su più della metà delle determinazioni esaminate (n. 64 su n. 118) è stata riscontrata una pressoché corretta applicazione della normativa in argomento. Al riguardo si rileva – rispetto al I semestre 2013 – un lieve miglioramento ai fini della applicazione della normativa *de qua*.

- 10) **Indicazione termine ed Autorità cui ricorrere** - detto indicatore trae origine dalla previsione di cui al comma 4 dell'art. 3 della L. R. n. 10/91 e succ. mm. e ii. (*“In ogni atto comunicato o notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere”*). Tenuto conto del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui *“...l'omessa indicazione, in calce al provvedimento amministrativo, del termine e dell'autorità cui ricorrere, rappresenta una mera irregolarità che può costituire presupposto per ravvisare un errore scusabile, ma sempre che nel singolo caso sia apprezzabile una qualche giustificata incertezza sugli strumenti di tutela utilizzabili da parte del destinatario dell'atto (Cons. Stato, Sez. VI, 29-5-2012, n. 3176; T.A.R. Lazio Roma, Sez. I ter, 5-3-2012, n. 2184)...”*(cfr., da ultimo, T.A.R. Campania-Napoli, sez. IV. N. 1540 del 19/3/2013), si segnala che, nel periodo di riferimento, la suddetta omessa indicazione, su complessivi n. 118 provvedimenti dirigenziali controllati, è stata riscontrata con riguardo a n.91 determinazioni.
- 11) **Chiarezza indicazione nominativo soggetto sottoscrittore** - su n. 118 provvedimenti controllati detto indicatore (positivamente riscontrato senza eccezioni nel I semestre 2013) in un solo caso è risultato non correttamente rispettato in ragione dell'apposizione di una firma illeggibile sotto la dicitura “Dirigente Coroordinatore”, priva di chiara indicazione del relativo nominativo (anche a mezzo di timbro).
- 12) **Allegati** - la verifica ai fini della corretta indicazione della documentazione allegata e/o da allegare in sede di redazione dell'atto amministrativo è stata esplicitata in tre differenti indicatori, focalizzati, rispettivamente, sull'eventuale ricorso alla citazione di documenti allegati, sull'effettiva allegazione degli stessi ed, infine, sulla coerenza della documentazione citata e/o allegata. Per quanto sopra, si segnala di aver riscontrato, su complessivi n. 118 provvedimenti dirigenziali controllati nel periodo di riferimento:
- n. 29 provvedimenti corredati degli allegati (per lo più coerenti con il contenuto degli stessi) ivi citati;
 - n. 27 provvedimenti non corredati degli allegati, seppure citati;
 - n. 4 provvedimenti ugualmente corredati dei coerenti allegati, sebbene in essi non citati;
 - n. 53 provvedimenti non corredati degli allegati che avrebbero dovuto necessariamente e/o opportunamente essere citati. Per quanto detto, si registra – rispetto al I semestre 2013 – un complessivo miglioramento della gestione documentale in sede di redazione dell'atto amministrativo.

- 13) **Visto di regolarità contabile** - la verifica della corretta apposizione del visto di regolarità contabile ai fini del controllo dell'atto da parte del servizio finanziario ha consentito di riscontrare, su complessivi n. 118 provvedimenti dirigenziali, che:
- con riguardo a circa n. 35 provvedimenti dirigenziali non tutti gli esemplari rinvenuti presso l'Archivio della Segreteria Generale oggetto d'esame risultano corredati del visto in argomento (solo in taluni casi risulta, per il vero, allegato al provvedimento un certificato di impegno); detto rilievo assume una particolare rilevanza, atteso che deve sempre essere assicurata una piena rispondenza tra l'atto pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente e l'esemplare conservato per competenza agli atti d'ufficio;
 - per il resto dei provvedimenti, si è riscontrato che il visto di regolarità contabile, laddove presente, risulta non datato e non firmato dalla funzione dirigenziale per competenza; tale ultima irregolarità è stata, in taluni casi, riscontrata anche sui certificati di impegno allegati agli atti adottati. **Il Sig. Ragioniere Generale, destinatario della presente, avrà cura di impartire le dovute direttive onde evitare il reiterarsi di siffatte irregolarità.**
 - **Pubblicazione all'Albo Pretorio on line** - la verifica ai fini della avvenuta pubblicazione dei provvedimenti dirigenziali controllati ha consentito di riscontrare che su n. 20 provvedimenti amministrativi rilasciati dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (S.U.A.P.) nessuno di essi risulta essere stato pubblicato all'Albo Pretorio on line ai sensi di legge;

❖ **PROFILO REGOLARITA' PROCEDIMENTO**

- 14) **Pubblicazione estratto del provvedimento** - detto indicatore trae origine dalla previsione di cui all'art. 18 (*"Obbligo di pubblicazione di atti nel sito internet"*), come integrato dalla L.R. n. 6/2009, che al comma 1 così dispone: *"È fatto obbligo alle amministrazioni comunali e provinciali, ferme restando le disposizioni a tutela della privacy, di rendere noti, per estratto, nel rispettivo sito internet tutti gli atti deliberativi adottati dalla giunta e dal consiglio e le determinazioni sindacali e dirigenziali, ai fini di pubblicità notizia"*. Ai fini di quanto sopra, si segnala che, su complessivi n. 118 provvedimenti dirigenziali controllati, per n. 49 di essi (ivi incluse le concessioni edilizie e gli atti rilasciati dal SUAP) è stata riscontrata la mancata redazione e pubblicazione del correlativo "estratto", e ciò in violazione di quanto previsto dalla legge e dalle circolari emanate in materia di "Privacy" dalla Segreteria Generale.
- 15) **Rispetto tempistica procedimentale** - la verifica sotto il profilo della regolarità e correttezza dell'azione amministrativa prescritta dalla legge induce a vagliare, attraverso la descrizione dell'*iter* istruttorio seguito nonché, ove necessario, attraverso l'esame della documentazione di supporto, anche il rispetto di termini infra-procedimentali, ove previsti, per legge o per regolamento. Si segnala che, nel periodo di riferimento, su complessivi n. 116 procedimenti esaminati in correlazione ai provvedimenti dirigenziali di riferimento controllati, per n. 30 procedimenti - per lo più ad istanza di parte e soprattutto per le concessioni/autorizzazioni di natura edilizia - si è riscontrata una non tempestiva conduzione degli stessi sotto il profilo

dell'assolvimento dei passaggi od adempimenti endoprocedimentali, sì da influenzarne – quasi sempre – il rispetto del relativo termine di conclusione.

16) **Rispetto termini di conclusione del procedimento** - detto indicatore trae origine dalla previsione di cui all'art. 2 (rubricato "*Tempi di conclusione del procedimento*") della L. R. n. 10/91 e succ. mm. e ii. che, oltre a stabilire per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di concludere i procedimenti amministrativi, iniziati sia ad istanza di parte sia d'ufficio, mediante l'adozione di un provvedimento espresso (comma 1), ne fissa il termine di conclusione in trenta giorni, salvo che leggi o i regolamenti specifici non ne individuino uno diverso. Alla luce di quanto sopra, si segnala che su complessivi n. 116 procedimenti esaminati in correlazione ai provvedimenti dirigenziali di riferimento controllati, n. 30 procedimenti – tutti ad istanza di parte – sono risultati conclusi oltre il termine previsto per legge o per regolamento (vedasi, anzitutto, regolamento per la disciplina dei procedimenti amministrativi del Comune di Palermo, regolamento di contabilità o altro regolamento pubblicato sul sito web istituzionale).

❖ **ULTERIORI OSSERVAZIONI**

- 1) **Chiarezza espositiva complessiva ed intellegibilità dei contenuti** – con riguardo ai provvedimenti dirigenziali va segnalato che su complessivi n. 118 soltanto per un numero esiguo di essi (n. 19) è stata riscontrata una carenza espositiva in termini di chiarezza nella descrizione del procedimento seguito (per sinteticità della parte narrativa, per l'uso di abbreviazioni prive di spiegazioni ecc., ovvero, in un solo caso, a causa dell'assenza di allegati non presenti, sebbene citati), con l'effetto di rendere difficoltosa la comprensione degli specifici passaggi procedurali, pur non inficiando una complessiva intelligibilità del provvedimento e delle ragioni della relativa adozione. Va, in particolare, segnalata – con specifico riguardo ai provvedimenti di concessione edilizia e di quelli rilasciati dal SUAP – l'esigenza che venga maggiormente curata, sotto il profilo redazionale dell'atto, la descrizione dell'istruttoria seguita, specie con riferimento alla puntuale indicazione degli estremi della corrispondenza intercorsa tra gli uffici comunali e la propria utenza, ove siano intervenute integrazioni documentali, a fini di completezza istruttoria, successivamente alla acquisizione dell'istanza di parte.
- 2) **Procedimenti complessi** - va segnalato che su complessivi n. 116 procedimenti esaminati in correlazione ai provvedimenti dirigenziali di riferimento controllati, n. 36 procedimenti sono risultati essere cosiddetti "complessi" (ossia caratterizzati dalla necessità, per la relativa conduzione, del coinvolgimento di diversi Settori/Uffici o, raramente di enti esterni): segnatamente, in tutti i casi esaminati è stato riscontrato il coinvolgimento di uno o non più di due settori o Uffici dell'A.C. (quasi sempre la Ragioneria Generale) ed, a fronte di tale parziale complessità, la non utilità del ricorso a moduli acceleratori (quali conferenze di servizi, ecc.) per la semplificazione delle procedure e/o la economicità dei tempi.
- 3) **Procedimenti di selezione interna per la progressione economica orizzontale del personale (P.E.O.)** –va, infine, segnalato che il controllo *ex post* condotto nel periodo di riferimento ha riguardato l'esame di n. 10 procedure – estratte a sorte tra quelle espletate dall'A.C. – di selezione

interna per la progressione economica orizzontale del personale, in ordine alle quali, attraverso l'analisi dei provvedimenti di approvazione e/o rettifica delle graduatorie di merito, ne è emersa una atipica tipologia di procedura, come tale apprezzabile come "procedimento amministrativo" sotto il profilo del soggetto "Pubblica Amministrazione" autore dell'atto ed, al tempo stesso, come procedura di natura essenzialmente "privatistica", nella considerazione della titolarità del diritto soggettivo del candidato ad avere riconosciuto il proprio interesse economico, tutelabile davanti al giudice ordinario, pur sempre rilevando, ad ogni modo, il mancato coinvolgimento di soggetti controinteressati.

Il Segretario Generale
F.to Dott. Fabrizio Dall'Acqua