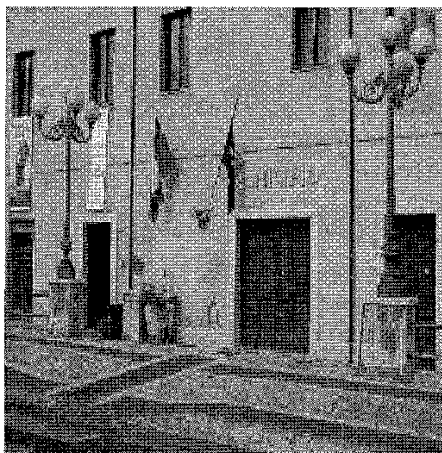




**COMUNE DI FORMIA**  
Provincia di Latina

**SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI  
CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA'  
AMMINISTRATIVA**



**IL SEGRETARIO GENERALE**  
Responsabile  
Sistema Integrato dei Controlli Interni  
Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza  
**Avv. Alessandro Izzi**



**RELAZIONE ANNO 2018**

Formia, 15 FEBBRAIO 2019 - Prot. n. 7816

*"La giustizia  
e solo la giustizia  
seguirai  
(Dt 16,20)*

# INDICE

<i>Indicazioni operative</i>	<i>pag. 4</i>
<b>INTRODUZIONE</b>	<i>pag. 8</i>
<b>Rilievi preliminari</b>	<i>pag. 10</i>
1. Struttura organizzativa	<i>pag. 12</i>
2. Dirigenti	<i>pag. 21</i>
3. Documenti dell'Ente	<i>pag. 25</i>
4. Normativa regolamentare: <i>controlli e verifiche</i>	<i>pag. 25</i>
<b>Aree di controllo (<i>a campione</i>)</b>	
5. Debiti fuori bilancio	<i>pag. 28</i>
6. Entrate per recupero evasione tributi	<i>pag. 33</i>
7. Tempestività dei pagamenti	<i>pag. 34</i>
8. Proroga dei contratti	<i>pag. 35</i>
9. Abusivismo edilizio	<i>pag. 37</i>
10. Acquisizione al patrimonio di opere abusive non demolite	<i>pag. 43</i>
11. Informatizzazione dell'Ente	<i>pag. 45</i>
12. Porto turistico Concessionario Società "Marina di Cicerone"	<i>pag. 51</i>
13. Compensi retributivi ai Segretari Generali	<i>pag. 64</i>
14. Impianti sportivi comunali: utenze	<i>pag. 70</i>
15. Beni confiscati alla criminalità organizzata	<i>pag. 81</i>
16. Concessione a terzi di sovvenzioni, contributi, sussidi	<i>pag. 85</i>
17. Recupero dell'evasione e contrasto dell'elusione dei tributi locali	<i>pag. 90</i>
18. Verifica amministrativo-contabile del MEF anno 2016	<i>pag. 99</i>
19. Parcheggio Multipiano "Aldo Moro"	<i>pag. 115</i>
20. Sito web del Comune. Obblighi in materia di trasparenza	<i>pag. 142</i>
21. Avvocatura Comunale	<i>pag. 149</i>
22. Valutazioni finali	<i>pag. 151</i>
23. Esiti del Controllo	<i>pag. 152</i>
24. Proposte migliorative	<i>pag. 164</i>
25. Correttivi per il Controllo 2019	<i>pag. 165</i>
<b>Conclusioni</b>	<i>pag. 166</i>

## INDICAZIONI OPERATIVE

La presente Relazione sul Sistema Integrato dei Controlli Interni è riferita all'intero esercizio 2018 pur con le limitazioni di analisi e riscontro derivanti dalla mancata attuazione delle verifiche intermedie non effettuate dai Responsabili pro-tempore. (Segretario Generale, Dirigenti, Nucleo di Valutazione).

Per quanto possibile le verifiche sono iniziate a decorrere dal 10 settembre 2018, ovvero dalla data di assunzione della titolarità dell'Ufficio di Segreteria Generale del Comune di Formia da parte del sottoscritto.

I precedenti Organi titolari dei controlli interni, a diverso titolo, non hanno predisposto alcuna formale relazione o segnalazione per il periodo di riferimento, fatta eccezione per quanto in parte riportato nei Verbali del Nucleo di Valutazione.

Alcune delle problematiche riportate nella presente Relazione sono state, timidamente, attenzionate dal Nucleo di Valutazione e dal Collegio dei Revisori dei Conti solo a seguito della intervenuta segnalazione formale dello scrivente Ufficio (cioè dopo il 10 settembre 2018).

**Non è errato affermare che prima degli interventi formali del sottoscritto nessuno ha segnalato alcunchè o se qualcosa è stato rilevato non si è provveduto a porre fattivamente rimedio alle criticità individuate.**

La nuova Amministrazione, insediatasi da pochi mesi, ha potuto prendere formale conoscenza di molte problematiche gestionali-operative solo a seguito delle segnalazioni, formali e informali, fatte dal sottoscritto successivamente al proprio insediamento (10 settembre 2018).

Quanto sopra nella constatazione che **le segnalate criticità, alcune rilevanti anche sul piano di possibili fattispecie penalmente rilevanti o di danno all'Erario Comunale (per le quali si è provveduto, o si provvederà, alla segnalazione alle competenti Autorità Giudiziarie) provengono tutte da attività politico-amministrative-gestionali del passato ma continuano ad estendere i loro effetti anche nel presente per cui occorre, con urgenza, provvedere a porre rimedio a tali "criticità".**

Il Sistema Integrato dei Controlli Interni è tale in quanto esso va rapportato ed, appunto, integrato con quanto previsto e disposto dal Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) e dal Codice di Condotta.

Anche con riferimento al PTPCT 2018, ovvero il Piano precedente a quello predisposto dal sottoscritto, non risulta si sia provveduto a dare esatta esecuzione allo stesso e ad attuare i controlli previsti.

**Il nuovo PTPCT 2019-2021**, predisposto ex lege dal sottoscritto in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), ed approvato (come da disposizioni ANAC) dalla Giunta Comunale con Deliberazione n. 27 del 28 gennaio 2019, è pubblicato in TRASPARENZA - Disposizioni generali - Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, e in TRASPARENZA - Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione.

Analogamente la Relazione Anticorruzione 2018 (predisposta dal sottoscritto) è pubblicata, come da scheda ANAC, su TRASPARENZA - Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione.



Gli atti, documenti, piani e relazioni di cui sopra vanno considerati quale *sistema integrato* concorrente ad una stessa finalità: quella di una efficace ed efficiente gestione politica e amministrativa e, in particolare modo, di contrasto alla corruzione.

La corruzione, infatti, per quanto qui interessa, non è da considerarsi solo alla stregua di una fattispecie del codice penale. Ciò attiene alla fase della repressione e quindi non rientra nelle competenze nè del Responsabile Anticorruzione nè dell'Amministrazione.

Ciò che interessa invece è la sua considerazione quale comportamento che si caratterizza per lo "*sviamento dell'interesse pubblico*" che si manifesta tutte quelle volte in cui, soggetti pubblici (funzionari, amministratori, ecc.) pongono in essere condotte che li portano a sentirsi al di sopra delle istituzioni non rispettandone le finalità ma, anzi, servendosi della propria posizione al fine di conseguire interessi personali (o comunque non pubblici).

L'unica ipotesi di reale contrasto alla corruzione che i suddetti strumenti (piano anticorruzione, codice di condotta, regolamenti sui controlli, ecc.) possono consentire nel contrasto alla corruzione può consistere solo in una attività di riaffermazione del rispetto verso le istituzioni, le leggi dello Stato, i valori fondamentali della Repubblica come enucleati dalla Carta Costituzionale.

Diversamente tutta la (a volte defatigante) attività di controllo imposta al sottoscritto, e agli altri Organi di controllo interno, potrebbe rivelarsi una semplice elaborazione statistica, che non intacca minimamente il fenomeno corruttivo, latamente inteso, ma che produce unicamente una gran quantità di documenti. Occorre evitare che il cambiamento diventi solo di facciata sapendo che "*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi*".

Con riferimento ai mancati controlli di cui sopra occorre comunque evidenziare che a supporto dell'Ufficio di Segreteria Generale, e di quello del Sistema Integrato dei Controlli Interni, oltre quello della Prevenzione della Corruzione, **non sono stati mai istituiti i corrispondenti Uffici di Staff a supporto dell'attività procedimentale e documentale**, veramente notevole, **che fa capo a tali strutture di supporto operativo**.

Tali Uffici di Staff, benché siano formalmente indicati come necessari dalla normativa nazionale di riferimento, e dalle disposizioni regolamentari dell'Ente di natura attuativa, non sono mai stati previsti nei documenti programmatici relativi al personale dipendente e, comunque, mai di fatto istituiti tanto dalle precedenti Amministrazioni quanto dall'attuale.

Sin da ora è necessario chiarire che l'eventuale protrarsi delle suddette inadempienze, non consentirà, anche per il futuro, una efficace attuazione della richiamata normativa di controllo.

Analoga attenzione viene richiamata circa la necessità di procedere, in attuazione del Piano Nazionale Anticorruzione e del Piano Locale Anticorruzione 2019-2021, alla effettiva **applicazione del principio di rotazione di tutti i dirigenti** (e del personale dipendente in generale).

Si riporta, a tal fine, quanto previsto e disposto dalla SCHEDA di cui all'articolo 24 del PTPCT 2019-2021:

### **SCHEMA - Rotazione degli incarichi**

Per tutti gli uffici individuati come aree a rischio corruzione, dovrà essere disposta la rotazione degli incarichi, onde evitare che possano consolidarsi delle posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di terminate attività correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimento e si relazioni sempre con gli stessi utenti.

Nel caso di posizioni non apicali (responsabili di ufficio) la rotazione è disposta dal Responsabile di Settore. Per i Responsabili di Settore è disposta dal Sindaco, in sede di assegnazione degli incarichi ai sensi dell'articolo 50, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto, ove possibile, delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa.

A tal fine la rotazione può essere preceduta da un periodo di affiancamento interno e da appositi interventi formativi.

La rotazione dovrà avvenire, ordinariamente, con la cadenza **di tre anni** dall'incarico e, comunque, obbligatoriamente dopo **cinque anni** dall'incarico.

Nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva la sostituzione è immediata.

Anche ai fini di cui sopra necessita rilevare che dalla presente Relazione si evince che numerose criticità sono state riscontrate nella gestione delle entrate in quanto, dai dati contabili e dalle informazioni acquisite in istruttoria, si evidenziano negligenze nelle procedure di accertamento, riscossione e recupero dei tributi e delle tariffe comunali.

Insufficiente è risultata, in particolare, l'attività di verifica delle riscossioni e il conseguente accertamento dell'evasione tributaria e tariffaria, il cui recupero concreto occorre incentivare.

Occorre avviare una attività di verifica, controllo e riscossione rispetto a tutte le entrate di competenza comunale, come già nelle intenzioni dell'Amministrazione, per cui si invita l'Ente a *proseguire nell'attività di controllo e verifica già avviata*, con la raccomandazione di porre in essere, prima dell'attivazione della riscossione coattiva, tutte le pratiche necessarie alla individuazione dei soggetti debitori ed al recupero di quanto dovuto.

Le criticità evidenziate nella presente Relazione costituiscono precise **direttive** espresse nei confronti dei **Dirigenti** competenti per materia al fine di una immediata *azione provvedimentoale* finalizzata alla eliminazione delle stesse (per quanto di competenza).

Gli **Organi di Controllo Interno** (Collegio dei Revisori dei Conti e Nucleo di Valutazione) avranno cura di riferire le eventuali iniziative che intenderanno intraprendere con riferimento alle criticità gestionali segnalate.

Gli **Organi di indirizzo politico-amministrativo** (Presidenti di Commissioni consilari permanenti e della Commissione "Trasparenza") valuteranno quanto ritenuto opportuno.

Si anticipa sin da ora che, **a seguito di quanto di seguito relazionato, e per le intervenute segnalazioni da parte del Nucleo di Valutazione in tema di reiterate violazioni della normativa in materia di obblighi di trasparenza, ai Dirigenti pro-tempore per l'anno 2018 non compete la corresponsione della indennità di risultato come testualmente disposto dall'art. 11 del D.Lgs. n. 150/2009.**

La presente Relazione come da disposizioni Regolamentari, e da indicazioni ANAC, viene:

- **trasmessa a:**
  - Sindaco
  - Presidente del Consiglio Comunale
  - Assessori Comunali
  - Consiglieri Comunali
  - Capo di Gabinetto
  - Dirigenti Comunali
  - Nucleo di Valutazione
  - Collegio dei Revisori dei Conti
- **pubblicata:**
  - in TRASPARENZA - *Controlli e rilievi sull'amministrazione* e in TRASPARENZA - *Sistema integrato dei controlli interni - Relazioni sui controlli interni*

## INTRODUZIONE

### Il nuovo assetto dei controlli interni negli enti locali: quadro normativo

Il sistema dei controlli interni degli enti locali è stato profondamente innovato dal d.l. n. 174/2012.

La nuova disciplina si connota per il maggior dettaglio relativo ad organizzazione e finalità dei controlli, da un lato, e per il diretto coinvolgimento delle figure organiche di maggior responsabilità, come Segretario Comunale, responsabili dei servizi e le unità di controllo, ove previste (v. art. 147, comma 4, Tuel).

In particolare, il d.l. n. 174/2012 (art. 3, commi 1 lett. d e 2) ha provveduto - sostituendo al previgente art. 147 Tuel gli artt. 147 (nuovo), 147-bis, 147-ter, 147- quater, 147-quinques - a riconfigurare integralmente il sistema dei controlli interni, contestualmente disponendo che gli enti, nella loro autonomia normativo-organizzativa, debbano adeguare i propri ordinamenti alle nuove disposizioni (*“Gli strumenti e le modalità di controllo interno di cui al comma 1, lettera d), sono definiti con regolamento adottato dal Consiglio e resi operativi dall’ente locale entro tre mesi dalla data dell’entrata in vigore del presente decreto, dandone comunicazione al Prefetto ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti”*), prevedendo che l’inadempienza comporti, previa diffida prefettizia ed infruttuoso decorso del termine di sessanta giorni, l’avvio, sempre a opera del Prefetto, della procedura di scioglimento del Consiglio ex art. 141 Tuel (giusto il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, ma con facoltà di deroga agli altri principi dell’art. 1, comma 2. d.lgs. n. 286/1999 s.m.i.).

Il rinnovato sistema contempla sei tipologie di **controllo** (le prime tre applicabili in tutti gli enti locali, e sin da subito; per gli ulteriori tre essendo prevista (v. artt. 147, comma 3, art. 147-ter, art. 147-quater, comma 5) una messa in opera parziale e cadenzata; da subito per i soli enti con più di 100mila abitanti, dal 2014 per quelli con più di 50mila abitanti, e dal 2015 per quelli con più di 15mila abitanti).

In particolare, **il controllo di regolarità amministrativa e contabile**, è concepito *“per garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa”*; svolto con *“strumenti e metodologie”* che gli enti individuano nella propria autonomia normativa e organizzativa (art. 147, comma 1); è *“assicurato, nella fase preventiva della formazione dell’atto [...] è inoltre assicurato, nella fase successiva”* (art. 147-bis).

Nello specifico:

- a) nella **fase preventiva** esso è assicurato *“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”*. Ai sensi dell’art. 49 Tuel, anch’esso modificato dal d.l. n. 174/2012, su ogni proposta di delibera che non sia mero atto di indirizzo deve essere chiesto il parere di regolarità tecnica e (se comporta, non solo *“impegno di spesa o diminuzione di entrata”*, secondo la previgente formulazione, ma anche solo *“riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell’ente”*) quello di regolarità contabile. Di tali pareri, che sono inseriti nella delibera, i Dirigenti rispondono in via amministrativa e contabile, e da essi, seppur *de jure* non vincolanti, la Giunta Municipale o il Consiglio Comunale non possono discostarsi senza fornirne nel testo della delibera una adeguata motivazione;
- b) nella **fase successiva** alla formazione dell’atto il controllo di regolarità amministrativa e contabile è invece assicurato *“secondo i principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente”*. 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**” e le relative risultanze sono trasmesse periodicamente, secondo la tempistica prevista dal Regolamento ovvero semestrale, ai responsabili dei servizi (unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità), ai revisori e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al Consiglio Comunale.

Quindi, pur essendo il controllo di regolarità amministrativa e contabile caratterizzato da ampia autonomia organizzativa da parte dell’Ente, il Regolamento sui controlli interni fornisce indicazioni operative utili ad un proficuo vaglio delle modalità di svolgimento e soprattutto degli esiti attesi, in termini di misure consequenziali adottate dai responsabili dei singoli dipartimenti in cui l’Amministrazione risulta articolata.

Proprio in tal senso il Regolamento indica gli elementi informativi che diano contezza non solo del numero di atti riconosciuti come regolari e dotati del necessario parere di regolarità contabile, quanto delle tecniche di campionamento utilizzate.

In linea con il processo in atto di **armonizzazione contabile**, che ha visto il necessario coinvolgimento dei responsabili di tutti i servizi, in un’ottica di sinergie operative, in assenza delle quali sarebbe risultato assai complesso il raggiungimento degli obiettivi prefissati, anche il controllo di regolarità amministrativa contabile si caratterizza per la stretta collaborazione fra le anzidette figure istituzionali e non può prescindere dalla verifica, attraverso gli strumenti consolidati, della corretta attuazione dei nuovi istituti introdotti dalla riforma ed *in primis* della corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata e dei criteri ispiratori dei nuovi schemi di bilancio.

La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo tiene conto della fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall’Amministrazione, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo.

A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai Responsabili dei servizi dal Responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione che delle linee di sviluppo.

In ottemperanza alle norme di legge e regolamentari, al Servizio Finanziario è affidato il controllo preventivo di regolarità contabile nonché la verifica delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, la verifica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e, più in generale degli equilibri finanziari complessivi della gestione. Il controllo preventivo di regolarità contabile è attuato attraverso l’apposizione del parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione degli organi di governo e di visto di regolarità contabile che attesti la copertura finanziaria sui provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica-finanziaria o sul patrimonio dell’ente.

## RILIEVI PRELIMINARI

Ai sensi dell'art. 148 Tuel, i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti, devono redigere una relazione a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Con l'art. 3, co.1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nel 2015 è entrato a regime, coinvolgendo nei *controlli strategici*, di *qualità* e sulle *società partecipate* tutti i Comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti e, *quindi il Comune di Formia con una popolazione di 38.104 al 31.12.2018.*

Nel 2014, in fase di prima applicazione della riforma dei controlli, i comuni con popolazione inferiore ai 50mila abitanti non erano tenuti a svolgere il controllo strategico, il controllo sugli organismi partecipati e il controllo di qualità dei servizi. A decorrere dal 2015, *tutti gli enti locali con oltre 15mila abitanti* sono tenuti all'applicazione dell'intero sistema dei controlli interni per cui:

### **tutto quanto sopra premesso**

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

*2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo i 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, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.*

Visto il Regolamento Comunale sui controlli interni, predisposto in forza dell'art. 3 comma 2 del DL 174/2012 conv. in L. 213/2012, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 4 del 21 gennaio 2013;

Tenuto conto dei principi di revisione aziendale che devono ispirare le attività di controllo;

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 P.A., individua al comma 9, tra le altre, le seguenti esigenze da soddisfare:

- a) *individua le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;*

- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) omissis;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) omissis.

Considerato che il comma 16 dell'articolo unico della citata legge segnala i seguenti procedimenti, cui garantire la trasparenza dell'azione amministrativa (che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) , della Costituzione):

- 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.

Ritenuto pertanto focalizzare i controlli, nell'anno 2018 (**per il periodo di competenza**) 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;

Precisato che:

- a) con Decreto Prot. n. 30712/Area 2/EE.LL.- del 19 dicembre 2017 il Prefetto della Provincia di Latina, a seguito di dimissioni irrevocabili del Sindaco dott. Sandro Bartolomeo scioglieva il Consiglio del Comune di Formia e, per assicurare la gestione dell'Ente fino all'espletamento delle nuove consultazioni elettorali, nominava il Commissario Prefettizio dott. Maurizio Valiante insediatosi in data 19 dicembre 2017;
- b) in data 24.06.2018 si sono tenute le consultazioni elettorali per la elezione in data 26 giugno 2018 del Sindaco e per il rinnovo del Consiglio Comunale e che è stata proclamata eletta quale nuovo sindaco la Dottoressa Paola Villa;
- c) con Decreto Sindacale n. 13 del 3 settembre 2018, Prot. n. 41062, il sottoscritto è stato nominato titolare dell'Ufficio di Segretaria Generale del Comune di Formia a decorrere dal 10 settembre 2018 per cui:

## IL SEGRETARIO GENERALE

*deposita*

**la seguente relazione sul sistema integrato dei controlli interni relativa all'anno 2018.**

# **1 - STRUTTURA ORGANIZZATIVA**

Deliberazione di Giunta Comunale

n. 48 del 25 settembre 2018

(Ridefinizione dell'assetto organizzativo dell'Ente)



## **Articolazione dei Settori dell'Ente**

### **Staff del Sindaco**

- Gabinetto del Sindaco
  - Cura della funzione di rappresentanza e delle relazioni del Comune con le altre istituzioni
  - Trattamento delle richieste dei cittadini di colloquio con il Sindaco
  - Cura di particolari materie di interesse generale dell'ente
- Attuazione del programma di mandato
- Comunicazione
- Informazione istituzionale
- Ufficio stampa

### **Staff Segretario Generale**

- Anticorruzione e Trasparenza
- Sistema dei controlli Interni Integrati
- Controllo strategico
- Qualità dei servizi
- Segreteria Giunta Comunale
- Segreteria Consiglio Comunale

## **I SETTORE**

### **PERSONALE - SVILUPPO ECONOMICO - AFFARI GENERALI**

#### **Risorse Umane**

- Attuazione delle politiche del personale
- Programmazione del fabbisogno delle risorse umane
- Dimensionamento delle dotazioni organiche
- Selezione e reclutamento
- Sviluppo e formazione professionale
- Mobilità
- Relazioni Sindacali
- Gestione giuridica del personale e relazione al conto annuale
- Stipendi, pensioni ed altri adempimenti connessi
- Rapporti con tutti gli enti previdenziali ed assistenziali
- Conto annuale del personale connesso agli aspetti economici e fiscali del personale
- Organizzazione, studio ed elaborazione di progetti di miglioramento e di adeguamento dell'organizzazione
- Interfaccia e collaborazione con l'unità organizzativa competente in materia di sicurezza degli ambienti di lavoro e di medicina del lavoro
- Rapporti con il Nucleo Interno di Valutazione
- Supporto allo staff del Segretario Generale
- Valutare e organizzare la gestione del trattamento di dati personali e dunque la loro protezione, affinché questi siano trattati in modo lecito e pertinente. D.P.O.

#### **Servizio CED**

- Supervisione e collaborazione con i Settori e Servizi in materia di processi di informatizzazione
- Valutazione delle esigenze, realizzazione e mantenimento della piena armonizzazione informatica tra i servizi Anagrafe/Urbanistica/Tributi

- Salvaguardia del Sistema Informatico (backup, ripristini, riavvii ....)
- Implementazione e supporto sistemistico per le procedure installate
- Help Desk
- Supervisione e manutenzione del sito Web
- Coordinamento e attuazione dell'architettura informatica
- Telefonia

#### **Affari Generali**

- Archivio Generale
- Protocollo Informatico generale
- Ufficio di notificazione atti
- Pubblicazione albo pretorio on line
- Relazione con il pubblico – Front Office
- Assistenza Organi Istituzionali
- Segreteria della Presidenza del Consiglio Comunale

#### **Attività Produttive Commercio e Turismo**

- Sportello Unico delle Attività Produttive S.U.A.P.
- Commercio
- Pubblici Esercizi
- Artigianato
- Piano Commercio, rivendita stampa (quotidiani e periodici) , pubblici esercizi, attività artigianali
- Marketing turistico e gestione di tutte le attività connesse alla promozione turistica. Rapporti funzionali con i soggetti esterni gestori di servizi comunali attinenti all'unità organizzativa, nonché con gli altri organismi istituzionali competenti in materia
- Sportello Europa
- Noleggio con conducente
- Farmacia Comunale

## **II SETTORE – AVVOCATURA**

#### **Servizi Legali**

- Gestione del contenzioso inerente l'Amministrazione Comunale
- Gestione dei rapporti con i legali esterni (atti conferimento incarichi, impegni di spesa etc.)
- Consulenza e pareri

#### **Centrale Unica di Committenza**

- Gestione delle procedure di gara
- Effettuazione dei prescritti controlli in vista dell'aggiudicazione definitiva e della stipula del contratto (richiesta certificazioni antimafia, acquisizione polizze, durc, visure camerali etc. )
- Collaborazione con gli uffici per gli acquisti on line
- Predisposizione di contratti e convenzioni d'intesa con il Segretario Generale
- La programmazione e la gestione delle procedure d'acquisto
- Predisposizione e mantenimento della "Lista Bianca" Comunale per affidamenti diretti di concerto con la Prefettura

### III SETTORE – SERVIZI SOCIALI

#### **Servizi sociali e integrazione socio sanitaria**

- Gestione dei servizi sociali territoriali alla persona ed ai nuclei familiari
- Gestione di strutture socio assistenziali
- Tutela delle fasce marginali per il recupero e lo sviluppo dell'autonomia
- Rilevazione e valutazione dei bisogni emergenti, monitoraggio di rilevanti problematiche inerenti la realtà sociale locale
- Rapporti funzionali con le strutture dell'Ufficio Sanitario e le istituzioni operanti nel sociale
- Realizzazione dei vari progetti all'interno del Piano Distrettuale
- Autorizzazioni e pareri tecnici inerenti la vigilanza delle strutture socio assistenziali private e Controllo
- Rapporti funzionali con i soggetti esterni gestori di servizi comunali attinenti all'unità organizzativa
- Piani di zona

#### **Politiche Culturali**

- Gestione di biblioteche e teatri, musei, parchi archeologici e archivio storico
- Gestione delle sale comunali
- Attività culturali e servizi diversi nel settore culturale
- Rassegne
- Patrocini
- Convenzioni

#### **Scuola e Sport**

- Gestione degli impianti sportivi
- Convenzione e contributi alle associazioni sportive
- Organizzazione e patrocinio manifestazioni
- Gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle iniziative di formazione permanente per i cittadini
- Iniziative di sostegno, di collaborazione e integrazione dell'attività scolastica
- Gestione dei servizi di assistenza scolastica per il diritto allo studio (mensa, trasporto scolastico, etc. )
- Somministrazione di beni e servizi alle istituzioni scolastiche (arredi etc.)
- Collaborazione e integrazione con le istituzioni scolastiche e formative pubbliche e private

## IV SETTORE – ECONOMICO FINANZIARIO

### Bilancio

- Coordinamento e gestione dell'attività finanziaria
- Supporto e consulenza agli organi di governo ed alle altre unità organizzative in sede istruttoria del bilancio preventivo e della pianificazione finanziaria
- Bilancio di previsione
- PEG
- Controllo della gestione del bilancio e Rendiconto di gestione
- Bilancio Consolidato
- Verifica, a norma di legge, della veridicità ed attendibilità delle previsioni dell'entrata e della compatibilità delle previsioni di spesa per ogni ufficio
- Verifica periodica degli equilibri di bilancio e segnalazione delle situazioni di pregiudizio degli stessi
- Relazione di Inizio e Fine Mandato
- Verifica di regolarità contabile ed attestazione della copertura finanziaria degli atti che impegnano le spese
- Emissione mandati e reversali
- Ufficio di economato secondo le norme del relativo regolamento, la cui stesura e mantenimento sono di pertinenza del servizio
- Provveditorato per l'acquisto di beni e servizi per il funzionamento dell'ente
- Determinazione per la liquidazione delle Utenze (a fronte dell'impegno di spesa che ogni servizio deve gestire secondo le proprie assegnazioni e responsabilità)

### Tributi

- Gestione dei tributi locali e di entrate patrimoniali dell'ente
- Contenzioso tributario
- Verifica ricorsi e contestazioni
- Ricezione dichiarazioni
- Verifica aree scoperte e locali oggetto di tassazione
- Tenuta e aggiornamento della banca dati degli immobili del territorio comunale
- Predisposizione sgravi e rimborsi
- Rapporti con il concessionario della riscossione (agenzia delle entrate – riscossione)
- Gestione entrate di competenza
- Predisposizione degli avvisi di accertamento e liquidazione
- Gestione ruoli di riscossione ordinaria e coattiva
- Lotta all'evasione
- Applicazione della normativa vigente in materia sanzionatoria
- Servizio delle pubbliche affissioni

### Società Partecipate

- Esercizio del Controllo Analogo
- Verifica dei piani e dei programmi affidati
- Controllo degli atti
- Ricognizione periodica degli Organismi, Enti e Società Controllate e Partecipate costituenti il Gruppo Amministrazione Pubblica ai fini dell'individuazione dell'area di consolidamento.

## V SETTORE – AREA TECNICA

### Lavori Pubblici

- Supporto agli organi competenti per la predisposizione del programma delle opere pubbliche
- Attuazione del programma delle opere pubbliche approvato dal Consiglio Comunale
- Progettazione completa e direzione dei lavori per la realizzazione di nuove opere ed infrastrutture pubbliche
- Consulenza e perizie tecniche di competenza a richiesta delle unità organizzative dell'ente e d'ufficio
- Monitoraggio della realizzazione del piano triennale delle opere pubbliche
- Predisposizione dei bandi di gara per la realizzazione delle OO.PP. E la gestione delle relative procedure di affidamento. L'ufficio provvede quindi all'espletamento delle attività relative alle seguenti competenze :
- Redazione del capitolato generale per opere sussidiate dallo stato
- Redazione capitolati speciali e generali d'appalto e disciplinari per conferimento incarichi professionali
- Predisposizione delle gare d'appalto, formazione del bando di gara, formazione elenco ditte e spedizione lettere d'invito e presidenze di gare
- Redazione dei rapporti concernenti l'aggiudicazione dei lavori
- Progettazione, preliminare, definitiva ed esecutiva delle opere pubbliche e predisposizione degli atti tecnico-amministrativi conseguenti
- Frazionamenti di competenza
- Direzione ed assistenza tecnica dei lavori e nel corso degli stessi, sorveglianza

### Manutenzione urbana e scolastica, del patrimonio e delle reti

- Progettazione edilizia
- Interventi per la sicurezza
- Gestione manutenzione straordinaria ed ordinaria beni immobili demaniali e patrimoniali (cimiteri, mercati, patrimonio abitativo, edilizia scolastica etc.)
- Abbattimento barriere architettoniche
- Progettazione impianti tecnologici e lavori diretti in economia
- Impianti di telecomunicazione, Ascensori, Impianti elettrici
- Relazioni con Acqualatina incluso il controllo del Sistema Idrico Integrato

### Ambiente

- Progettazione e gestione verde
- Alberature e parchi
- Riqualificazione spazi pubblici (decoro urbano)
- Igiene pubblica
- Tutela e riqualificazione ambientale
- Autorizzazioni sanitarie
- Inquinamento acustico, elettromagnetico, atmosferico
- Energia: Piano risparmio energetico patrimonio comunale
- Rischio Idraulico, difesa del suolo e bonifica siti inquinati
- Educazione ambientale e sviluppo sostenibile
- Gestione del randagismo canino e felino
- Formia Rifiuti Zero
- Servizi Cimiteriali e procedure amministrative connesse alle tumulazioni cimiteriali

## **Urbanistica**

- Servizio Strategie e Programmi di Sviluppo
- Ufficio di piano
- Pianificazione generale ed attuativa del territorio
- Varianti puntuali per il Piano Regolatore di Indirizzo
- Gestione della proposta di Variante del Piano Regolatore Generale
- Assetto del territorio, difesa del suolo e protezione idrogeologica
- Piani Attuativi Edilizia Pubblica e Privata
- Piani di Zona per ERP Edilizia Residenziale Pubblica
- Usi civici. Enfiteusi – Affrancazione
- Pianificazione e Valorizzazione Turistica
- Organizzazione e gestione del Sistema informativo Territoriale S.I.T.
- Provvedimenti di autorizzazione alla occupazione temporanea o di urgenza preordinati alla realizzazione di OO.PP e di pubblico interesse
- Certificazioni destinazioni urbanistiche

## **Assetto e Gestione del Territorio**

- Verbali di immissioni in possesso e degli stati di consistenza
- Predisposizione dei piani particellari di esproprio e/o di occupazione e gli atti amministrativi conseguenti
  - Collaborazione per la gestione delle procedure espropriative ed in particolare:
    - Tutte le incombenze di carattere amministrativo e tecnico delle espropriazioni per pubblica utilità sulla base delle indicazioni contenute nel DPR 327 dell'8.06.2001
    - Le dichiarazioni di pubblica utilità delle opere da seguire
    - Pubblicazione degli atti relativi a procedimenti espropriativi propri dell'Ente e di quelli promossi da Enti esterni
    - Istruttoria per l'esercizio del diritto di prelazione per le espropriazioni
    - Provvedimenti per le cessioni volontarie
    - Determinazione dell'indennità provvisoria di esproprio, dell'indennità aggiuntive di legge, e dell'indennità di occupazione temporanea
    - Comunicazioni agli espropriandi nelle forme di legge
    - Adozione delle ordinanze di pagamento
    - Depositi presso la Cassa Depositi e Prestiti di indennità di esproprio e/o di occupazione
    - Rapporto con le Commissioni provinciali per la rideterminazione delle indennità di esproprio
    - Emissione del nulla osta per il pagamento di somme depositate presso la Cassa Depositi e Prestiti
- Progettazione grafica degli aspetti tecnici inerenti lo studio dell'arredo urbano
- Vigilanza edilizia :
  - Collaborazione con l'Ufficio Polizia locale per l'esercizio delle funzioni inerenti l'accertamento di violazioni edilizie e l'adozione di provvedimenti conseguenti, ivi compresi i rapporti con i soggetti esterni affidatari di esecuzioni forzate
  - Redazione di relazioni tecniche e dei provvedimenti urgenti e contingibili a tutela della incolumità di persone e cose a seguito di sopralluoghi svolti dalla Protezione Civile
  - Vigilanza sullo stato di attuazione delle ordinanze di rimozione dello stato di pericolo. Se necessario, esecuzione di ufficio e contabilizzazione dei lavori per il recupero delle spese sostenute dall'Amministrazione
  - Segnalazione all'autorità competente delle inadempienze da parte di terzi

- Toponomastica, onomastica e numerazione civica (gestione congiunta per i profili di rispettiva competenza con i servizi demografici)
- Sportello Unico Edilizia S.U.E.
- Permessi a costruire
- Dichiarazione Inizio Attività D.I.A.
- Comunicazione Inizio Lavori C.I.L. e Asseverata C.I.L.A.
- Segnalazione Certificata di Inizio Attività S.C.I.A.
- Condoni
- Agibilità
- Servizio Tutela del Paesaggio
- Vincoli Ambientali
- Demanio Marittimo
- Rilascio di autorizzazioni relative alla pubblicità

#### **Demanio - Patrimonio**

- Verifica della gestione di entrate patrimoniali
- Gestione amministrativa e contabile beni immobili demaniali e patrimoniali
- Procedimenti concessori inerenti beni demaniali e del patrimonio indisponibile dell'ente e stipula dei relativi contratti
- Contratti di locazione e stipula degli atti
- Pianificazione delle risorse del patrimonio immobiliare e relativi programmi attuativi
- Gestione delle utenze immobili comunali previa verifica della regolarità da parte del settore competente ratione materiae
- Inventari
- Demanio Marittimo (parte entrata)
- Beni Confiscati alla criminalità

### **VI SETTORE - POLIZIA LOCALE**

#### **Servizi Demografici e Statistici**

- Servizi demografici
- Servizi statistici
- Stato Civile
- Certificati di Morte
- Elettorale
- Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente A.N.P.R.
- Carta Identità Elettronica
- Toponomastica, onomastica e numerazione civica (gestione congiunta per i profili di rispettiva competenza con il servizio assetto e gestione del territorio)

#### **Vigilanza e Controllo**

- Rapporti con l'ordine giudiziario e con gli organi di sicurezza pubblica
- Collaborazione per l'organizzazione e la gestione delle attività di pertinenza comunale inerenti la Protezione Civile (Piani di emergenza, Coordinamento tecnico dell'unità di crisi, pronto intervento) e rapporti e collaborazione con gli organismi istituzionali e di volontariato competenti in materia
- Vigilanza sull'osservanza di leggi, regolamenti e ordinanze
- Rapporti con gli organi giudiziari e con gli organi di pubblica sicurezza
- Regolazione e controllo della circolazione stradale

- Polizia municipale, commerciale, amministrativa e giudiziaria
- Pianificazione del traffico, della segnaletica, dei parcheggi.
- Piano del traffico di concerto con il settore tecnico ufficio Urbanistica
- Rapporti funzionali con i soggetti esterni gestori dei servizi di trasporto pubblico e/o connessi alla viabilità
- Rilascio delle autorizzazioni concernenti le materie che rientrano nelle funzioni di polizia amministrativa ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali in materia: codice della strada, trasporto pubblico locale, noleggio bus
- Attività di vigilanza in relazione alle autorizzazioni, concessioni, licenze e certificazioni inerenti
- Attività di vigilanza e rilevazione delle presenze nei mercati comunali e nelle aree pubbliche destinate al commercio
- Gestione del contenzioso amministrativo inerente le attività di competenza dell'ufficio (689/81)
- Attività di Vigilanza su segnalazione e/o di ufficio igienico-sanitaria sulle acque, sul suolo, sulle sostanze e sulle acque destinate all'alimentazione e sulla salubrità dell'ambiente. Attivazione procedimenti e/o segnalazioni agli uffici e Autorità competenti.
- Piano Comunale di Protezione civile
- Piano di sicurezza generale
- Coordinamento attività di Protezione Civile
- Piani d'intervento Protezione Civile e comunicazione
- Sopralluoghi tecnici di Protezione Civile su immobili, anche privati, volti ad accertare l'esistenza dello stato di pericolo per la pubblica incolumità e relazione sullo stato



## **2 - DIRIGENTI**

Attribuzioni di incarichi dirigenziali

*(anche ad interim)*

anno 2018

<b>AVV. DI RUSSO DOMENICO</b>		
Avvocatura Comunale	Decreto n° 1 del 28/12/2017	Dal 1 al 31 gennaio 2018
Avvocatura Comunale	Decreto n° 9 dell'1/02/2018	Dal 1 al 28 febbraio 2018
Avvocatura Comunale	Decreto n°18 del 28/02/2018	Dal 1 marzo a fine mandato Commissariale
Avvocatura Comunale	Decreto n. 1 del 28/6/2018	Dal 28 giugno al 31 luglio
Interim Area Tecnica		
Avvocatura Comunale	Decreto n° 4 del 31/07/2018	Dal 1° al 31 agosto 2018
Interim Area Tecnica		
Avvocatura Comunale	Decreto n° 12 del 1/09/2018	Dal 1° al 30 settembre 2018
Interim Area Tecnica		
Avvocatura Comunale	Decreto n° 19 del 1/10/2018	Dal 1 Ottobre al 31 dicembre 2108
Interim Area Tecnica	Decreto n° 22 del 1/10/2018	Dal 1 Ottobre al 31 dicembre 2108

<b>DOTT.SSA ROSANNA PICANO</b>		
Polizia Locale e Demografico	Decreto n° 1 del 28/12/2017	Dal 1 al 31 gennaio 2018
Polizia Locale e Demografico	Decreto n° 9 dell'1/02/2018	Dal 1 al 28 febbraio 2018
Polizia Locale e Demografico	Decreto n° 19 del 28/02/2018	Dal 1 marzo a fine mandato Commissariale
Polizia Locale e Demografico	Decreto n. 1 del 28/6/2018	Dal 28 giugno al 31 luglio
Interim Servizi Sociali e Culturali		
Polizia Locale e Demografico	Decreto n° 4 del 31/07/2018	Dal 1° al 7 agosto 2018
Interim Servizi Sociali e Culturali		
Polizia Locale e Demografico	Decreto n° 12 del 1/09/2018	Dal 1° al 30 settembre 2018
Polizia Locale e Demografico	Decreto n° 23 del 1/10/2018	Dal 1 Ottobre al 31 dicembre 2108

<b>DOTT. ITALO LA ROCCA</b>		
Affari Generali e Risorse Umane	Decreto n° 1 del 28/12/2017	Dal 1 al 31 gennaio 2018
Affari Generali e Risorse Umane	Decreto n° 9 dell'1/02/2018	Dal 1 al 28 febbraio 2018
Affari Generali e Risorse Umane	Decreto n° 13 del 28/02/2018	Dal 1 marzo a fine mandato Commissariale
Servizi Sociali e Culturali	Decreto n° 7 del 7/08//2018	Dal 7 al 31 agosto 2018 2018
Servizi Sociali e Culturali	Decreto n° 12 del 1/09/2018	Dal 1° al 30 settembre 2018
Servizi Sociali e Culturali	Decreto n° 20 del 1/10/2018	Dal 1 Ottobre al 31 dicembre 2108

<b>DOTT.SSA TIZIANA LIVORNESE</b>		
Economico Finanziario	Decreto n° 1 del 28/12/2017	Dal 1 al 31 gennaio 2018
Economico Finanziario	Decreto n° 9 dell'1/02/2018	Dal 1 al 28 febbraio 2018
Tributi	Decreto n° 15 del 28/02/2018	Dal 1 marzo a fine mandato Commissariale
Tributi	Decreto n. 1 del 28/6/2018	Dal 28 giugno al 31 luglio
Interim Affari Generali e Risorse Umane		
Tributi	Decreto n° 4 del 31/07/2018	Dal 1° al 31 agosto 2018
Interim Affari Generali e Risorse Umane		
Tributi	Decreto n° 12 del 1/09/2018	Dal 1° al 30 settembre 2018
Interim Affari Generali e Risorse Umane		
Interim Economico Finanziario		
Personale Sviluppo Economico Affari Generali	Decreto n° 18 del 1/10/2018	Dal 1 Ottobre al 31 dicembre 2018
Interim Economico Finanziario	Decreto n° 21 del 1/10/2018	Dal 1 Ottobre al 31 dicembre 2018

<b>DOSSA MARIA ILARIO BRUNO</b>		
Economico Finanziario	Decreto n° 14 del 28/02/2018	Dal 1 marzo a fine mandato Commissariale

<b>DOSSA MAURIZIO LORETO OTTAVIANI</b>		
Servizi sociali, culturali e Ambientali	Decreto n° 1 del 28/12/2017	Dal 1 al 31 gennaio 2018
Servizi sociali, culturali e Ambientali	Decreto n° 9 dell'1/02/2018	Dal 1 al 28 febbraio 2018
Servizi sociali, culturali e Ambientali	Decreto n° 16 del 28/02/2018	Dal 1 marzo a fine mandato Commissariale
Affari Generali e Risorse umane <i>Ad interim</i>	Decreto n° 20 del 01/03/2018	Dal 1° marzo fino a rientro titolare

<b>DOSSA STEFANIA DELLA NOTTE</b>		
Settore Tecnico	Decreto n° 1 del 28/12/2017	Dal 1 al 31 gennaio 2018
Settore Tecnico	Decreto n° 9 dell'1/02/2018	Dal 1 al 28 febbraio 2018
Settore Tecnico	Decreto n° 17 del 28/02/2018	Dal 1 marzo a fine mandato Commissariale

<b>ARCH. ANNUNZIATA LANZILLOTTA</b>		
Settore 5° Area Tecnica	Decreto n° 34 del 11/12/2018	Dal 17 dicembre 2018

### 3. DOCUMENTI DELL'ENTE

Il Comune nel 2018 ha provveduto alla adozione degli strumenti finanziari e altri provvedimenti di legge e precisamente:

- bilancio di previsione 2018 e pluriennale 2018-2020 con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 20.02.2018
- Rendiconto di gestione 2017 con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 67 del 24 aprile 2018;
- Documento unico di Programmazione (DUP) 2018-2020 con Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 32 del 15.02.2018;
- Piano Esecutivo di Gestione (PEG) con Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Comunale n. 43 del 14.03.2018.

### 4. NORMATIVA REGOLAMENTARE

Il controllo successivo di regolarità amministrativa di cui al sistema dei controlli interni è regolamentato, per il Comune di Formia, dal *Regolamento sui controlli interni* approvato con Deliberazione di Consiglio comunale n. 4 del 21 gennaio 2013.

Per l'attuazione dello stesso è prevista la costituzione parte dell'Ente di apposite strutture di "staff" poste sotto la direzione del Segretario Generale: in particolare l'*Ufficio Controllo Interno (UCI)* ex art. 2, comma 6 e l'*Ufficio Controllo di Gestione (UCG)* ex art. 6, comma 1.

**Alla data odierna non risultano istituiti i suddetti Uffici di Staff** e le relative funzioni vengono espletate, in via interinale, e comunque in osservanza delle professionalità tecniche richieste, dal personale attualmente presente negli Uffici relativi al Segretario Generale, alla Presidenza del Consiglio e, financo, a quelli del Sindaco.

**Per quanto sopra risulta quindi assolutamente urgente e necessario provvedere alla istituzione dei suddetti Uffici**, anche eventualmente modificandone la struttura e competenza, **in assenza dei quali non sarà possibile procedere ad una efficace ed efficiente azione di verifica e controllo.**

Tutta la materia, peraltro, risulta regolamentata in modo disorganico, con duplicazioni e incongruenze, anche da altri Regolamenti dell'Ente (quale, ad esempio, quello relativo al Nucleo di Valutazione) per cui tutta la materia necessita di una urgente rivisitazione anche attraverso la modifica, o l'approvazione integrale, di nuovi regolamenti.

Ulteriori violazioni della normativa regolamentare risultano le seguenti:

- l'art. 6, comma 2, dispone che "*I Dirigenti di Settore riferiscono sui risultati dell'attività (controllo di gestione), mediante l'invio di report gestionali all'ufficio di Controllo di Gestione, con cadenza semestrale.* Esito: **NEGATIVO**
- l'art. 2, comma 8, dispone che "*Gli esiti delle diverse tipologie di controlli interni sono pubblicati sul sito istituzionale dell'ente*" Esito: **NEGATIVO**
- gli articoli 2, comma 10, art. 9, comma 6 e l'art. 14 prevedono la predisposizione di ulteriori report semestrali. Esito: **NEGATIVO**

- l'art. 4, comma 5, dispone che: “I Dirigenti predispongono rapporti annuali ed infrannuali contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli obiettivi ad essi assegnati ecc.”. Esito: **NEGATIVO**

- l'art. 11, al comma 2 dispone che l'Ente si doti, ai fini del controllo sulle società partecipate, di un *adeguato sistema informativo*” e che, al comma 5, “Le risultanze di questa forma di controllo sono riassunte in rapporti semestrali ecc.”. Esito: **NEGATIVO**

Da quanto sopra ne consegue che il presente report sui controlli interni relativi all'anno 2018 potrà tenere conto, principalmente, solo di quanto verificato nel periodo 10 settembre- 31 dicembre 2018, ovvero del periodo di responsabilità funzionale del sottoscritto.

Verranno comunque di seguito evidenziati gli esiti di un controllo “diffuso” e a “campione” che nell'arco temporale di cui sopra il sottoscritto ha, in ogni caso, attivato. Verifica quindi necessariamente parziale in quanto limitata ai soli provvedimenti di cui si sia venuto a conoscenza anche se riferiti a tutto l'esercizio 2018 (e riferibili anche ad anni precedenti).

La suddetta verifica risulta, tuttavia, utile e opportuna.

# **AREE DI CONTROLLO**

*(a campione)*

## 5. DEBITI FUORI BILANCIO

Nel corso dell'esercizio possono verificarsi fenomeni gestionali, anche di natura patologica, come i **debiti fuori bilancio**, in grado di avere un impatto sugli equilibri di bilancio.

La procedura da seguire per ricondurre nella contabilità dell'Ente i debiti fuori bilancio consiste nel riconoscimento, in via esclusiva e non delegabile, da parte dell'Organo consiliare che, con apposita delibera, accerta o autorizza la riconducibilità del debito ad una delle fattispecie previste dal Legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, quindi le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento.

Inoltre i debiti riconosciuti e in corso di finanziamento, la cui rilevazione è extracontabile, impongono una particolare attenzione in quanto, da un lato, l'avvenuto riconoscimento in assenza di copertura si pone in contrasto con le norme giuscontabilistiche in tema di erogazione della spesa e contraddice la stessa finalità dell'istituto (eccezionale) del riconoscimento del debito fuori bilancio, rivolto a sanare e a ricondurre all'interno del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto, una obbligazione dell'Ente, valida sul piano giuridico, ma assunta in violazione di detto procedimento e, dall'altro, ai fini degli equilibri (anche futuri) diverso sarà l'impatto e/o le conseguenze del debito in relazione alle modalità con cui l'ente provvede alla sua copertura finanziaria (fondo rischi/risorse in dotazione alla competenza/ricorso a mutui/ripianti estesi ad esercizi successivi).

Analoga attenzione deve, poi, essere riservata all'appostazione contabile della relativa spesa: ciò in quanto le spese impegnate per i debiti (assunti dall'Ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta) riconosciuti come debiti fuori bilancio devono essere imputate secondo la scadenza dell'obbligazione.

Occorre, infine, considerare i limiti che la presenza dei debiti fuori bilancio impongono all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (se presente). Infatti, l'art. 187, Tuel e il relativo principio contabile applicato (principio 9.2 dell'allegato 4.2 al d. lgs 117/2011), oltre ad individuare i casi in cui l'avanzo di amministrazione non può essere utilizzato, stabiliscono anche il preciso ordine di priorità per l'utilizzo della quota libera di quest'ultimo (comma 2 dell'art. 187) in cui la copertura dei debiti fuori bilancio è al primo posto.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2018 l'Ente ha provveduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per **Euro 1.005.902,66**. Nel quinquennio 2013/2017, precedente all'esercizio 2018, si è registrato il seguente andamento:

analisi e valutazione dei debiti fuori bilancio						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
articolo 194 Tuel	SI	NO	NO	SI	SI	SI
lettera a) sentenze esecutive	390.947,79			173.725,96	642.907,83	915.451,23
lettera b) copertura disavanzi						
lettera c) ricapitalizzazioni						
lettera d) procedure espropriative/occupazioni d'urgenza						
lettera e) acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa				4.050,00	12.843,83	90.451,43
<b>totale</b>	390.947,79			177.775,96	655.751,66	1.005.902,66



In sede di esecuzione delle **operazioni di chiusura contabile dell'esercizio finanziario 2018** ed in particolare nella chiusura dei sospesi emessi dal Tesoriere comunale – Banca Polare del Cassinate – nel corso del medesimo esercizio, si è riscontrata la presenza di una serie di posizioni afferenti a pagamenti da regolarizzare a seguito di procedure esecutive.

Nell'approfondire le fattispecie sopra richiamate sono state riscontrate una serie di criticità di carattere procedurale che rischiano, qualora non oggetto di interventi di procedimentalizzazione, di generare una frattura tra gestione contabile e gestione amministrativa che è, nel migliore dei casi, fonte di un disordine amministrativo in cui si annidano potenziali rischi quantomeno sul piano della compromissione della funzione programmatica del bilancio.

Si auspicano, pertanto, interventi organizzativi volti a coordinare le rispettive attività del Settore Economico Finanziario e dei vari Settori dell'Ente al fine di velocizzare le procedure e ripristinare la regolarità formale e sostanziale delle procedure, nella direzione indicata dalla normativa sull'armonizzazione che impone un radicale cambio di metodi e mentalità.

Sotto un primo profilo, viene in rilievo la problematica relativa al **mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio in relazione a procedure in cui l'amministrazione comunale è terza pignorata.**

In proposito si osserva che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria – allegato 4/2 al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 dispone al punto 6.3 quanto segue:

*“Nel rispetto del principio contabile generale della competenza finanziaria, anche i pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzati devono essere imputati all'esercizio in cui sono stati eseguiti.*

*A tal fine, nel corso dell'esercizio in cui i pagamenti sono stati effettuati, l'ente provvede tempestivamente alle eventuali variazioni di bilancio necessarie per la regolarizzazione del pagamento effettuato dal tesoriere, in particolare in occasione delle verifiche relative al controllo a salvaguardia degli equilibri di bilancio e della variazione generale di assestamento.*

*Nel caso in cui non sia stato seguito tale principio, e alla fine di ciascun esercizio, risultino pagamenti effettuati dal tesoriere nel corso dell'anno per azioni esecutive, non regolarizzati, in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni, è necessario, nell'ambito delle operazioni di elaborazione del rendiconto, registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento. In tal modo, nel conto del bilancio, si rende evidente che la spesa è stata effettuata senza la necessaria autorizzazione.*

**Contestualmente all'approvazione del rendiconto, si chiede al Consiglio il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio segnalando l'effetto che esso produce sul risultato di amministrazione dell'esercizio e le motivazioni che non hanno consentito la necessaria variazione di bilancio.**

*Al fine di consentire la procedura contabile descritta, è necessario che, nel sistema informativo contabile dell'ente, sia introdotta un'apposita procedura contabile che consente la registrazione dell'impegno e del pagamento per azioni esecutive, ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio già pagati, da effettuarsi in assenza di stanziamento.*

*E' del tutto scorretta e, al fine di garantire il rispetto del principio della competenza finanziaria, non può più essere seguita, la prassi che prevede, a seguito del necessario riconoscimento dei "debiti fuori bilancio":*

*a) la richiesta al tesoriere di trasportare i sospesi all'esercizio in corso (successivo a quello in cui il pagamento è stato effettuato),*

*b) l'impegno e l'emissione dell'ordinativo con imputazione all'esercizio in cui il debito è formalmente riconosciuto.*

*Infatti, tale prassi comporta l'imputazione degli impegni e dei pagamenti ad un esercizio successivo a quello di competenza e, conseguentemente, l'elaborazione dei rendiconti finanziari relativi ai due esercizi considerati "non veri": il rendiconto dell'esercizio in cui il pagamento è stato effettuato non rappresenta tutte le spese di competenza dell'anno, quello successivo rappresenta spese che non sono di competenza dell'esercizio".*

Si evidenzia che ai fini di una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194 comma 1, del TUEL ed il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193 comma 3, e 194 commi 2 e 3 del medesimo testo unico.

La procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ha la finalità generale di ricondurre entro il sistema di bilancio dell'ente determinate tipologie di spese generate al di fuori delle autorizzazioni già concesse.

Il Consiglio comunale ha, in primo luogo, il compito di riscontrare e dimostrare che la spesa rientri in una delle casistiche tipizzate dall'art. 194 TUEL. Tale accertamento si svolge secondo canoni e livelli di analisi alquanto diversi a seconda della tipologia di riferimento del debito, talora risultando sostanzialmente doveroso, talaltra lasciando all'organo un certo margine di discrezionalità, come in particolare avviene con riguardo all'ipotesi di cui alla lettera e) della disposizione in parola, relativa alle obbligazioni sorte da acquisizioni di beni e servizi in violazione delle procedure di spesa.

Una volta valutata positivamente la riconoscibilità del debito, la delibera consiliare è diretta a garantire la salvaguardia degli equilibri generali di bilancio, in quanto deve contestualmente indicare le risorse per far fronte alla conseguente assunzione del nuovo impegno contabile e al relativo pagamento, individuandole tra le fonti di finanziamento consentite dall'ordinamento (cfr. in particolare, art. 193, comma 3 e art. 194, commi 2 e 3, TUEL).

La pronuncia del Consiglio comunale è altresì chiamata ad indagare su modalità e cause della irregolare formazione della posizione debitoria e ad accertare le eventuali responsabilità. Dovrebbe cioè procedersi ad esaminare le procedure e operazioni amministrative eseguite, sia al fine di rilevare le anomalie da correggere per il futuro, sia per verificare se vi siano state mancanze ascrivibili ad amministratori o funzionari dell'Ente, in grado di dar luogo in particolare a danni erariali. Tale funzione di accertamento risulta rafforzata dalla previsione legislativa dell'obbligo di invio delle delibere di riconoscimento di debiti agli organi di controllo ed alla Procura regionale della Corte dei conti (articolo 23, comma 5, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

La giurisprudenza della Corte dei Conti ha ripetutamente osservato come, la fattispecie del riconoscimento di debiti derivanti da provvedimenti giudiziari esecutivi,

presenti elementi di specificità che la distinguono dalle altre tipologie considerate dall'art. 194 TUEL.

Ciò per il fatto che, in questo caso, l'obbligazione debitoria si impone all'ente "ex se", in virtù della forza imperativa dell'atto proveniente dal giudice che vincola chiunque, e quindi tanto un soggetto privato quanto un'Amministrazione pubblica, ad osservarlo ed eseguirlo (articolo 2909 del codice civile).

L'ente, cioè, è tenuto a saldare detti debiti effettuandone il pagamento, indipendentemente da qualsivoglia manifestazione di giudizio in ordine alla loro legittimità, che è già implicita nella fonte da cui promanano, tenuto conto che, in caso contrario, il creditore può ricorrere a misure esecutive per soddisfare la propria pretesa, con un pregiudizio ancora maggiore per l'ente.

Si afferma anche che cambia la natura dei poteri esercitabili dall'organo consiliare, posto che ad esso non residua alcun margine di discrezionalità in ordine all'*an* e al *quantum* del debito da riconoscere, che sono esplicitati nella statuizione del giudice. Sotto questo specifico aspetto la deliberazione di riconoscimento assume una valenza meramente ricognitiva, di presa d'atto, mentre restano salve le altre funzioni di riconduzione della spesa nel sistema di bilancio nel rispetto degli equilibri finanziari e di analisi delle cause e delle eventuali responsabilità

Il tempestivo svolgimento dell'iter ordinario stabilito per il riconoscimento del debito deve risultare idoneo, tanto più nel caso di provvedimenti giudiziari esecutivi, a condurre al pagamento in termini utili e a scongiurare il rischio di maggiori pregiudizi economici per l'ente.

Quanto sopra viene evidenziato al fine di introdurre **un secondo profilo di criticità, emerso dall'analisi delle carte contabili di che trattasi**, costituito dalla circostanza che **in alcune delle fattispecie considerate sono stati verificati pagamenti effettuati dal Tesoriere comunale, per effetto dei provvedimenti di esecuzione forzata, e pagamenti effettuati dall'Amministrazione comunale, per effetto dei provvedimenti di riconoscimento della legittimità delle spese quali debiti fuori bilancio.**

***Si è quindi proceduto ad un doppio pagamento a favore dello stesso creditore con chiaro danno all'Erario dell'Ente.***

Tale situazione evidenzia una evidente necessità di adozione di provvedimenti organizzativi volti ad evitare il ripetersi di tale evenienza e, contestualmente, **la necessità di attivare le procedure necessarie al recupero di quanto indebitamente pagato, con oneri a carico del bilancio dell'Ente.**

Si riporta di seguito un **prospetto riepilogativo** delle fattispecie emerse dall'analisi sopra descritta.

	Settore di competenza	DESCRIZIONE PIGNORAMENTO	RIFERIMENTI CONTABILI	MPORTO PAGAMENTO EFFETTUATO TESORIERE	FATTISPECIE RICONOSCIUTA COME DFB	IMPORTO RICONOSCIUTO COME DFB	DA RICONOSCERE COME DFB	RIFERIM. ATTO IMP/LIQUIDAZ.	SOMMA DA RECUPERARE	NOTE
A	Polizia Locale	Sentenza Giudice di Pace di Gaeta n.1042/17 RG.1362/14 Pellegriano Antonio c/Comune di Formia	Sospeso n. 455937 del 14/05/2018	<b>1.512,00</b>			<b>1.512,00</b>			Atto di pignoramento presso terzi notificato in data 22 marzo 2018, trasmesso con nota dell'Avvocatura Comunale prot. 14998 del 26 marzo 2018 al Settore Polizia Locale e Bilancio
B	Settore Tecnico	Sentenza Tribunale di Cassino 156/2016 RG 400/15 De Santis Rosa e Copacabana Beach srl	Sospeso n. 451535 del 24/04/2018	<b>4.117,60</b>	Del CC.120 del 21/06/2018	<b>3.068,16</b>		DD 373 del 10/07/2018 imp.spesa DD 528 del 24/07/2018 liquidazione	<b>3.068,16</b>	Nota dello Studio Legale Tomassi, acquisita al protocollo generale dell'Ente in data 10 agosto 2018 con il numero 38667, con la quale è stato comunicato che a seguito dell'assegnazione delle somme con procedimento n. 192/12RGE, l'integrale pagamento del credito azionato è avvenuta in data 8 marzo 2018
C	Settore Tecnico	Sentenza Giudice di Pace di Gaeta n.2041/16 RG.1724/13 Scipione Concetta -Avv.Mauro Testa c/Comune di Formia	Sospeso n. 435410 del 6 marzo 2018 Sospeso n. 461321 del 28 maggio 2018 Sospeso n. 461322 del 28 maggio 2018	<b>2.055,64</b>	Del CC 33 del 27/06/2017	<b>2.559,83</b>		DD.195 del 12/09/2017 imp.spesa e liquidazione	<b>2.055,64</b>	Dettaglio Spesa: € 1047,06 Scipione Concetta - Milazzo Salvatore € 898,45 Avv. Testa Mauro € 110,13 Avv. Testa Mauro Nel corso dell'anno 2017 eseguito del riconoscimento di debiti fuori bilancio sono stati emessi i seguenti mandati: 4164 - Scipione Concetta - € 1.339,83 4165 - Testa Mauro - € 920,00
D	Settore AAGG	Erre GF srl c/Comune di Formia Tribunale di Cassino RG463/18	Sospeso n. 475946 del 17 luglio 2018	<b>5.893,39</b>	Del CC 30 del 27/06/2017	<b>7.910,00</b>		DD 157 del 29/12/2017 imp.spesa DD 28 del 02/03/2018 liquidazione	<b>13.803,39</b>	A seguito di D.I. n. 100/2015 - RG 3641/2015 emesso dal Tribunale di Cassino si è provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio per € 7910,00, mentre non sono stati riconosciuti gli oneri accessori per € 3208,58. Tale procedimento è stato oggetto di appello, che da notizie informali sembrerebbe favorevole all'Ente, pertanto, l'intero importo va recuperato
E	Polizia Locale	Sent. Giudice di Pace di Gaeta n.2928/15 RG 278/15	Sospeso n. 454627 del 8 maggio 2018 Sospeso n. 454628 del 8 maggio 2018 Sospeso n. 454630 del 8 maggio 2018 Sospeso n. 454633 del 8 maggio 2018	<b>1.570,00</b>			<b>1.055,00</b>	DD 155 del 12/12/2016 imp.spesa DD 117 del 23/10/2017 liquidazione	<b>1.570,00</b>	Dettaglio spesa: € 930,49 - Avv Palermo Roberto Salvatore € 428,29 - Avv Palermo Roberto Salvatore € 146,05 - Avv Palermo Roberto Salvatore € 65,17 - Avv Palermo Roberto Salvatore

## 6. ENTRATE PER RECUPERO EVASIONE TRIBUTI

L'Organo di revisione contabile, nella Relazione alla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto di gestione e sullo schema di rendiconto anno 2017 (mancando alla data attuale l'approvazione del rendiconto 2018), nel merito delle entrate per recupero evasione tributaria, afferma che: *“il valore degli accertamenti di evasione nell'anno 2017 è stato effettuato in pratica per la sola ICI, con una percentuale di incasso del 12,8%. Per le altre categorie di recupero dell'evasione sono presenti invece numerosi residui provenienti dagli anni precedenti e non incassati. Il collegio come più volte ripetuto nei verbali di controllo periodico e in sede di relazioni annuali, invita l'ente a **porre in essere tutte le procedure atte al recupero degli interessi e ad evitare la prescrizione** mediante gli opportuni provvedimenti. L'OREF invita inoltre l'amministrazione a porre in essere tutte le misure volte al contrasto all'evasione nei termini di legge, onde evitare la prescrizione degli accertamenti da effettuare”*.

Su tale problematica, e con particolare riferimento anche ai possibili risvolti di responsabilità erariale, il sottoscritto è già intervenuto in merito, anche in qualità di Responsabile della Prevenzione e della Corruzione, con apposita articolata Direttiva Prot. n. 54078 del 20 novembre 2018 ad oggetto *“Nuovo ordinamento contabile armonizzato – esigibilità delle spese – accertamento e esigibilità delle entrate – riscossione coattiva e prescrizione dei crediti dell'Ente – Recupero dell'evasione e contrasto dell'elusione dei tributi locali – Rilievi – Direttiva”* pubblicata in Amministrazione Trasparente – sottosezione *“Altri contenuti – Prevenzione della corruzione”* - voce *“Direttive e Circolari del Segretario Generale”*.

## 7. TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI

L'obbligo di pubblicazione dell'indicatore trimestrale dei pagamenti ex D.L. 66/2014 non è stato assolto per il I, II e III trimestre 2018 e a ciò si è provveduto solo a seguito di formale richiesta del sottoscritto.

L'indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti ha avuto il seguente andamento:

### ANNO 2017

2017	giorni
I trimestre 2017	25,80
II trimestre 2017	31,27
III trimestre 2017	39,16
IV trimestre 2017	1,83
MEDIA	24,76

### ANNO 2018

2018	giorni
I trimestre 2018	38,44
II trimestre 2018	22,82
III trimestre 2018	49,73
IV trimestre 2018	47,62
MEDIA	39,41

## 8. PROROGA DEI CONTRATTI

Il Codice dei contratti, D.Lgs. 50/2016, disciplina la fattispecie della **proroga** qualificandola quale opzione di prosecuzione del contratto e ne delinea gli elementi essenziali al fine di evitare che il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) proceda ad un affidamento illegittimo.

In particolare il comma 11 dell'art. 106 prevede espressamente che *“La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante.*

Da quanto sopra ne consegue che:

- a) un differimento del termine di scadenza del contratto deve essere preventivamente fissato già in fase di bando/lettera di invito e che il relativo “costo” deve essere compreso nella base d'asta per evitare l'elusione delle norme del sopra soglia comunitario;
- b) la previsione nel bando/lettera di invito, non dà luogo ad alcun “diritto” per l'affidatario ma semplicemente ad una aspettativa nei confronti della quale il RUP – la Stazione Appaltante – deve comunicare all'appaltatore l'intenzione o meno di prorogare (in caso di necessità) secondo tempistica fisiologica (*non attendendo mai l'imminenza della scadenza*);
- c) riguardo alla previsione espressa dell'opzione proroga non si pone un problema di “rotazione” in quanto l'affidatario, nell'aggiudicarsi l'appalto, si è aggiudicato anche la possibilità dell'estensione;
- d) la proroga deve essere temporalmente limitata all'epletamento della nuova gara ed al “reperimento” del nuovo affidatario per cui, difficilmente, si può ammettere una proroga di durata annuale (o addirittura reiterata). Il tempo della durata della proroga andrà proporzionato al tipo di procedimento che il RUP intende avviare. Pur nella constatazione che le implicazioni pratiche sono tantissime, anche a causa di carenza nell'organico – tuttavia il RUP si deve attivare per evitare un “sforamento” dei termini di durata del contratto ed, in ogni caso, aggiudicare entro e non oltre il periodo di proroga.

Particolare attenzione occorre porre a quanto disposto dalla norma per cui, in caso di proroga, *“il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante”.*

Questa pattuizione deve essere chiaramente esplicitata nel bando/lettera di invito anche se non si può affatto ritenere che il contraente sia obbligato ad eseguire la richiesta di proroga. Si pensi infatti al caso di un rapporto contrattuale biennale e a prezzi che, oggettivamente, sono diventati insostenibili per il contraente.

Al di fuori della disposizione normativa delineata non si può parlare di proroga – in senso tecnico – ma, caso mai, di un affidamento diretto (o con procedura negoziata senza

pubblicazione di bando) che dovrà rispettare le norme codicistiche, compreso la questione della rotazione.

Sulle problematiche relative all'istituto della proroga questo Ufficio, anche nella qualità di Reponsabile della prevenzione della corruzione, ha emanato specifica Direttiva Prot. n. 53910 del 19 novembre 2018 con oggetto "*Contratti pubblici a scelta del contraente – proroga tecnica – direttiva*".

**Tuttavia la stessa tarda ad avere sollecita definizione operativa essendo molti i casi in cui si applica l'istituto della proroga, a volte anche pluriennale, in quanto ancora non sembra maturare in capo ai Dirigenti una efficace azione gestionale finalizzata ad "anticipare" le criticità e non a "subirle". Tale condotta appare comunque legata a condotte, azioni (omissioni), scarsa propensione alla pianificazione anche quale conseguenza di un deficit di coordinamento da parte dei vertici. In alcuni casi la pluriennialità delle proroghe appare, invece, essere la logica conseguenza di un intervento troppo "diretto" nell'azione amministrativa con forte violazione del principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale.**

L'azione dello scrivente Ufficio sarà quindi finalizzata, nei limiti di competenza, a dare pratica attuazione all'art. 107 del D.Lgs. 267/2000 – Tuel (autonomia gestionale).



## 9. ABUSIVISMO EDILIZIO

La Regione Lazio – Direzione regionale per le politiche abitative, la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica – area “Vigilanza urbanistico/edilizia e contrasto all’abusivismo” ha più volte richiamato l’attenzione del Comune di Formia (da ultimo con nota acquisita all’Ente il 31 luglio 2018 al Prot. n. 37031) circa la “**mancata ottemperanza agli obblighi di cui alla Legge Regionale n. 15/20108, art. 10, comma 3 e Delibera di Giunta Regionale n. 8 del 19.01.2016**”.

*Il Comune di Formia, cioè, non utilizza in modo regolare e puntuale il sistema informatico SIGAE per la sezione degli elenchi degli abusi edilizi con la conseguente impossibilità di consultazione della apposita sezione dedicata del S.I.G.A.E. da parte dell’Autorità Giudiziaria e della Procura della Corte dei Conti.*

Solo a seguito di “informale” richiesta da parte del sottoscritto (in data 11.09.2018) ai Responsabili dei competenti Uffici Comunali di chiarimenti generici circa l’attività dagli stessi svolta in materia urbanistica (il sottoscritto ha assunto la titolarità dell’Ufficio di Segreteria Generale in data **10.09.2018**), tali Uffici con nota Prot. n. 42414 del **12.09.2018** hanno confermato la persistente mancata ottemperanza agli obblighi di cui sopra in materia Urbanistico-Edilizia e contrasto all’Abusivismo.

In particolare con la citata nota si afferma che: *“Effettivamente quanto segnalato dall’Ente Regionale corrisponde alla realtà, in quanto dall’istituzione del predetto sistema informatico, attivato con D.G.R. Lazio n. 8 del 19.01.2016, ad eccezione di alcuni elenchi trasmessi impropriamente in formato cartaceo nell’anno 2016, sembrerebbe non essere stato inserito nel sistema alcun fascicolo, e di conseguenza non risulterebbe redatto alcun elenco mensile”.*

Tutto ciò, sempre secondo la nota in esame, perché trattasi di un “**compito abbastanza difficoltoso**” e “**laborioso**”: ogni ulteriore valutazione critica da parte dello scrivente appare inutile tenuto conto della **gravità dei fatti valutabili sia sotto il profilo di una consapevole omissione di legge che di un ingiustificabile inadempimento ai doveri di Ufficio protratto nel tempo** (ad oggi ben tre anni!).

Appare evidente una responsabilità da mancato controllo da porsi a carico e in concorso, tra quanti nel tempo avevano a livello di vertice il potere/dovere di esplicitare azioni di gestione e di indirizzo e nello specifico, funzioni di controllo e di impulso.

Con riferimento a quanto sopra assume significativa evidenza l’azione da parte delle diverse Autorità Giudiziarie rivolte nell’ultimo periodo a sanzionare gli aspetti penalmente rilevanti di significativi episodi di abusivismo che insistono sul territorio anche di altri Comuni della Provincia di Latina.

Si impone, infatti, un momento di maggiore attenzione verso l’assetto del territorio, se non altro per il motivo, non privo di qualche significato nell’attuale congiuntura economica, che la gestione del patrimonio immobiliare del Comune, e la sua messa a reddito, trovano origine proprio dalla normativa sulla repressione degli abusi edilizi.

Anche altre ragioni, quali la salvaguardia del paesaggio e della sicurezza dei cittadini, giustificano la prevenzione, prima ancora che la repressione, di fenomeni di disordine insediativo particolarmente diffuse proprio nelle aree di pregio paesaggistico e in quelle a rischio idrogeologico. Peraltro, piuttosto che interrogarsi sulla forbice che si è creata tra

le disposizioni di legge a presidio del territorio e le azioni che ne sono conseguite, sembra oggi più opportuno che l'Amministrazione inverta la tendenza e svolga nel concreto il ruolo assegnatole dalla legge.

Nello specifico, questo Ufficio ha avuto modo di constatare che per gli abusi edilizi anzidetti, oltre l'attivazione del procedimento di ingiunzione a demolire, non risultano, sempre, adottati gli ulteriori provvedimenti repressivi previsti dall'art. 7 della l. n. 47/85, con la conseguenza che "le opere acquisite al patrimonio comunale non possono essere occupate dai responsabili dell'abuso in assenza dell'atto deliberativo di cui all'art. 7, comma 5, della legge n. 47/85".

Ciò premesso, si vuole richiamare l'attenzione sull'attività propria del Settore dell'Urbanistica all'interno del più vasto Settore del controllo dell'attività urbanistico-edilizia.

Se è vero, come è vero, che la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia è un atto dovuto per i competenti Uffici Comunali, compresa l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale degli immobili abusivamente eseguiti (art. 7, L. 47/1985), è altrettanto vero che anche l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente è chiamato a svolgere precisi compiti nei casi di *inerzia comunale* e nei casi in cui la violazione accertata costituisca *grave danno urbanistico*.

La raccolta e lo studio dei dati inerenti l'attività di vigilanza svolta dal Comune è certamente il presupposto di questa funzione di controllo per cui, in questo senso viene in evidenza ulteriormente la gravità della mancata ottemperanza al sistema informatico S.I.G.A.E.

Ma vi è di più. La legge prevede infatti che *nell'ipotesi che la violazione perpetrata costituisca grave danno urbanistico ed il Sindaco malgrado la diffida assessoriale non intervenga per la repressione della violazione stessa, l'Assessore Regionale del Territorio e dell'ambiente provvede in via sostitutiva*.

Non vi è dubbio che, a questo riguardo, la qualificazione del danno inferto a un determinato territorio da un'accertata violazione urbanistica va vista intanto con riferimento all'antigiuridicità della fattispecie ma, anche, avendo riguardo allo stato dei luoghi, nel senso che le sensibili e spesso ripetute violazioni urbanistiche verificatesi nel tempo non solo giustificano, ma anzi impongono di sanzionare ogni nuova ulteriore violazione e quindi di prevenirne ulteriori.

Si rammenta infatti che (Cass. Sez. III, n. 35008 del 18 settembre 2007; n. 19236 del 15.02.2005) nei reati urbanistici è lo stesso territorio che costituisce il bene oggetto della relativa tutela, e tale bene è esposto a pregiudizio da ogni condotta che produca alterazioni in danno del benessere complessivo della collettività e delle sue attività ed il cui parametro di legalità è dato dalla disciplina degli strumenti urbanistici e dalla normativa vigente. La sola elusione del controllo che l'autorità amministrativa è chiamata ad esercitare, in via preventiva e generale, sull'attività edilizia assoggettata al regime concessorio è quindi, di per sé, danno urbanistico, con la sola eccezione dell'ipotesi contemplata dall'art. 13 della legge n. 47/1985: conformità delle opere agli strumenti urbanistici fin dal momento della loro realizzazione.

In generale, dunque, si verifica danno urbanistico quando l'abuso incide, aggravandolo, sul c.d. carico urbanistico e il danno è da considerarsi "grave" con riferimento al valore del bene giuridico protetto dalla norma.

**Sulla base di questi criteri si dovrà quindi dare nuovo ed effettivo impulso tanto alla verifica delle inerzie comunali in tema di vigilanza edilizia, quanto all'esercizio dei correlati poteri di legge.**

Con riferimento alla adozione dei provvedimenti di cui all'art. 31, comma 5 del D.P.R. n. 380 del 2001, e s.m.i., sugli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale si ritiene utile specificare quanto segue anche ai fini di una corretta azione gestionale:

1) le opere edili realizzate in assenza di titoli abilitativi, o in totale o grave difformità dagli stessi, oltre ad integrare violazione della legge penale, vanificano gli sforzi compiuti dall'Amministrazione per l'attuazione di una regolare pianificazione urbanistica, finalizzata, ad un corretto uso del suolo, alla tutela di rilevanti interessi pubblici e della collettività;

2) il Legislatore nazionale ha approntato un rigido apparato sanzionatorio per le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia, finalizzato al ripristino dell'equilibrio urbanistico violato nell'ottica di una tutela effettiva del territorio e del paesaggio, entrambi compromessi dalla violazione delle prescrizioni finalizzate al loro ordinato assetto e sviluppo. Tale sistema sanzionatorio è articolato in due fasi:

a) nella prima, disciplinata dal comma 2 dell'art. 31 del Dpr. n. 380 del 2001, il dirigente competente accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto ad esso, notifica al proprietario e al responsabile dell'abuso l'ingiunzione a demolire le opere (o a rimuovere gli effetti degli interventi posti in essere senza la realizzazione di trasformazioni fisiche), indicando l'area che, in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, sarà acquisita al patrimonio del Comune ai sensi del comma 3;

b) la seconda fase, meramente eventuale, si apre solo se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi entro 90 giorni dalla notifica dell'ingiunzione a demolire, e consiste – secondo il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6 del citato art. 31 – nel trasferimento gratuito al patrimonio comunale del bene abusivo e dell'area di sedime come effetto automatico della mancata demolizione alla scadenza del termine di legge, al fine di agevolare quella che è l'ordinaria conseguenza, ovvero l'esito demolitorio, dell'illiceità di condotte poste in essere in violazione della disciplina urbanistica, cui dal 2014 si affianca anche l'irrogazione di una ulteriore sanzione pecuniaria prevista dal comma 4-bis della norma citata quale conseguenza della mancata ottemperanza all'ordine di demolizione;

3) l'acquisizione del bene abusivo al patrimonio comunale, con la sua irreversibile trasformazione in *res extra commercium*, avviene a titolo originario ed è finalizzata esclusivamente al suo perimetro giuridico tramite la demolizione, quale sanzione ripristinatoria dell'equilibrio urbanistico compromesso, alla quale deve provvedere d'ufficio il Comune, con spese da porre a carico del proprietario, secondo le previsioni dell'art. 41 del Dpr. n. 380/2001 e s.m.i.;

4) l'azione amministrativa di repressione degli abusi edilizi ha carattere obbligatorio e vincolato, e *“non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento del bene non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino (così, Cons. Stato, Ad. Pl. 17.10.2017, n. 9);*

5) Parimenti il Comune è obbligato ad eseguire eventuali ordini di demolizione emessi dal Giudice Penale nell'ambito di sentenze di condanna passate in giudicato per reati edilizi (comma 9 del citato art. 31), e ciò anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione abbia provveduto alla sanatoria del bene abusivo per effetto della regolare presentazione della domanda di condono, fintanto che il giudice penale in sede di esecuzione della pena non provveda alla revoca dell'ordine di demolizione, previa verifica della legittimità del provvedimento amministrativo alla luce della disciplina urbanistica inerente all'edificabilità in tutte le sue declinazioni (cfr. da ultimo, Cass., IV sez. pen. 29.03.2018, n. 24151);

6) per l'attuazione delle demolizioni d'ufficio, il Comune può anche avvalersi delle strutture tecnico-operative del Ministero della Difesa, ai sensi dell'art. 2, commi 55 e 56 della legge 23.12.1996, n. 662, sulla base e alle condizioni di cui alla convenzione stipulata tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero della Difesa in data 20.30.1998 inoltrando gli atti necessari alla Prefettura di Latina;

7) per far fronte alle spese di demolizione, anticipando oneri che debbono gravare sul responsabile dell'abuso o sul proprietario dell'immobile abusivo, il Comune può utilizzare sia le risorse derivanti dalle speciali sanzioni pecuniarie di cui all'art. 31, comma 4 bis del D.P.R. n. 380 del 2001 sia le entrate dal condono edilizio, oppure, in assenza di copertura finanziaria – nelle more della definizione dei criteri di riparto della somma di cui al comma 26 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2017 – può fare ricorso all'anticipazione senza interessi di somme del Fondo per le demolizioni delle opere abusive di cui alla legge n. 326 del 2003 gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti, da restituire in un periodo massimo di 5 (cinque) anni, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi (cfr. Corte dei Conti SS.RR. in sede consultiva per la Regione Siciliana n. 14/2013 e sezione regionale di controllo per la Regione Campania n. 100/2018).

L'acquisizione del bene abusivo al patrimonio comunale e la conseguente trascrizione e voltura dell'effetto ablativo *ope legis* effettuate sulla base dell'ordinanza con la quale viene accertata la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, non costituiscono però il punto di approdo del regime sanzionatorio in quanto, come ha recentemente affermato la Corte Costituzionale, *“il fatto che il bene diventi pubblico non comporta che l'opera diventi legittima sotto il profilo urbanistico-edilizio. Essa è destinata ad essere demolita con ordinanza del dirigente del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso”* (cfr. Corte Cost. 5 luglio 2018, n. 140).

Infatti, preso atto che la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale costituisce, secondo la Corte Costituzionale, un principio fondamentale della materia *“governo del territorio”* occorre considerare, tuttavia, che **la regola della demolizione** – fermi restando i casi di impossibilità tecnica alla sua esecuzione per i quali sono previste sanzioni pecuniarie sostitutive– **ammette una deroga**. Lo stesso comma 5, in via eccezionale, prevede – infatti – la possibilità di conservare l'opera quando, *“con deliberazione consiliare si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico”*.

In base al consolidato orientamento giurisprudenziale, tuttavia, la natura eccezionale di tali ipotesi, alternative alla ordinaria conseguenza della demolizione, impone una interpretazione restrittiva dei presupposti normativi in presenza dei quali il

Comune possa ritenere prevalenti altri interessi pubblici, rispetto a quello del ripristino dello *status quo ante*, che impongano la permanenza dell'opera, sempre che la stessa non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o afferenti l'assetto idrogeologico.

L'orientamento giurisprudenziale richiamato subordina la dichiarazione di sussistenza di prevalenti interessi pubblici a fronte dei quali lo strumento della demolizione assume carattere recessivo alle seguenti condizioni:

- a) adozione di una deliberazione del consiglio comunale, che si pronunci in tal senso;
- b) assenza di contrasto con rilevanti interessi urbanistici e, nel caso di costruzione in zona vincolata, assenza di contrasto con interessi ambientali e con l'assetto idrogeologico; in tali casi, l'assenza di contrasto deve essere accertata e dichiarata dall'amministrazione preposta alla tutela del vincolo;
- c) chiara ed analitica indicazione, espressa per ciascuno degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio, dello specifico prevalente interesse pubblico che contrasta con la sua demolizione; in particolare, è stato affermato che la dichiarazione di sussistenza di prevalenti interessi pubblici che impongono la permanenza dell'opera, implica un'analisi puntuale delle caratteristiche di ciascun immobile che evidenzii il rispetto dei canoni individuati dalla legge.

**Quanto sopra premesso si rileva che, al fine di dare impulso all'attività finalizzata alla repressione dell'abusivismo edilizio e alla gestione efficiente del patrimonio comunale, cui è certamente riconducibile il territorio del Comune, nel suo valore edilizio, urbanistico, ambientale, economico e storico-artistico non sono state messe in campo, fino ad ora, misure adeguate per realizzare i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa al fine di:**

- a) evitare l'utilizzo gratuito degli immobili abusivi non demoliti e non consegnati di fatto al Comune, con la notifica di diffide agli occupanti *sine titulo* contenente l'ordine di sgombero e la quantificazione provvisoria delle somme da corrispondere al Comune e a titolo di indennità di occupazione ed eventuali tributi comunali;
- b) addivenire alla demolizione degli immobili per i quali non sussistono le eccezionali ragioni previste dalla legge, anche regionale, che consentono al Consiglio comunale di dichiararne la destinazione a fini pubblici.

Per quanto sopra si suggerisce che – a seguito dell'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione 2019/2021, si forniscano disposizioni al Dirigente pro tempore dell'Area Tecnica-Urbanistica per costituire un apposito "gruppo di lavoro intersettoriale" con il compito di effettuare la ricognizione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, ovvero a seguito di sentenza penale di condanna, per i quali il trasferimento sia divenuto definitivo a seguito della scadenza dei termini di impugnazione o per il passaggio in giudicato delle sentenze che hanno definito eventuali ricorsi.

L'attività del gruppo di lavoro dovrebbe essere svolta sulla base di puntuali indicazioni operative sintetizzate in una **scheda tecnico-descrittiva** da compilare per ciascun immobile, a seguito di apposito sopralluogo, con l'obiettivo di descrivere la situazione giuridico-amministrativa di ciascun cespite ed individuare le caratteristiche dell'immobile, la presenza di eventuali vincoli nella zona, le possibili destinazioni da poter imprimere con deliberazione consiliare.

Peraltro l'attività di vigilanza in materia urbanistica-edilizia potrebbe essere più efficacemente posta in essere anche mediante la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa con la competente Procura (come peraltro già fatto da alcuni Comuni della Provincia).

Infatti il Comune di Formia svolge, tra le altre, attività di governo e controllo del territorio, la vigilanza urbanistica-edilizia ed il contrasto all'abusivismo e dispone, pertanto, di specifici compiti e specifiche professionalità nella materia in questione.

A sua volta, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Latina, svolge una attività funzionale in materia urbanistica che consiste nella persecuzione dei reati edilizi e nella conseguente esecuzione delle sentenze e decreti penali di condanna passati in giudicato, ivi compresi quelli che contengono ordini di demolizione dei manufatti abusivi, a titolo di sanzione accessoria.

**Nonostante, quindi, il Comune di Formia e la Procura svolgano funzioni complementari sotto il profilo della repressione dell'abusivismo edilizio, non esiste alcuna forma di coordinamento normativo o istituzionale tra le rispettive attività.**

**Appare palese l'opportunità di una collaborazione congiunta tra le parti finalizzata ad agevolare l'esecuzione delle sentenze e dei decreti penali di condanna che abbiano ordinato la demolizione dei manufatti abusivi, nei casi in cui la Procura della Repubblica di Latina riterrà di coinvolgere nell'intervento di demolizione e/o ripristino, a titolo di collaborazione, l'Amministrazione Comunale nel cui territorio deve essere eseguito l'intervento.**

## 10. ACQUISIZIONE AL PATRIMONIO COMUNALE DI OPERE ABUSIVE NON DEMOLITE

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di opere abusive non demolite, per quanto avente carattere meramente dichiarativo è un provvedimento che esula dalle competenze del Sindaco e rientra tra quelle dirigenziali, come chiarito da ultimo dal Tar di Catania, con sentenza n. 05459/1999 (n. 2605/2018 Reg. Prov. Coll., depositata il 28 dicembre 2018) accogliendo il ricorso degli originali proprietari delle opere abusive.

L'art. 6, comma 1 lett. f-bis) della L. 127/1997 ha infatti attribuito ai dirigenti tutti compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti d'indirizzo adottati dall'organo politico, tra i quali, in particolare, tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale.

I provvedimenti di repressione dell'abusivismo, pertanto, sono di competenza del dirigente o del funzionario con qualifica apicale e non del Sindaco, per cui l'atto impugnato sarebbe illegittimo innanzitutto perché adottato da organo incompetente (Consiglio di Stato, sez. IV, 6 luglio 2012, n. 3969).

**Il Tar di Catania ha statuito che il provvedimento comunale di acquisizione gratuita dell'immobile abusivo al patrimonio comunale ha carattere meramente dichiarativo giacché l'acquisizione avviene automaticamente per effetto dell'accertata inottemperanza all'ordine di demolizione** (Consiglio di Stato, sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1064; T.A.R. Catania, sez. I, 1712/2018).

L'atto amministrativo di acquisizione al patrimonio comunale delle opere abusivamente realizzate, quale sanzione conseguente all'inottemperanza, è un atto amministrativo che, sia pure avente carattere dichiarativo, rappresenta l'accertamento ricognitivo della consistenza immobiliare oggetto di trasferimento e costituisce titolo necessario per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari del trasferimento dell'immobile (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 20 novembre 2014, n. 6009).

**Tale atto, quindi, non rientra nelle competenze specifiche del Sindaco.**

La giurisprudenza ha infatti precisato che *“ogni competenza del Sindaco, in merito ai provvedimenti ascrivibili alla mera attività amministrativa in materia edilizia, deve ritenersi abrogata in virtù delle disposizioni legislative che hanno inteso separare, anche negli Enti locali, la funzione di indirizzo politico da quella, appunto, di gestione amministrativa. Nel settore dell'edilizia, infatti, prima, l'art. 6, l. n. 127 del 1997, modificando l'art. 51, l. n. 142 del 1990, ha previsto alla lett. f), che spettano alla competenza dei dirigenti i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie. Successivamente, la l. n. 191 del 1998 ha, a sua volta, modificato l'art. 6, l.n. 127 del 1997, introducendo la lett. f bis), secondo la quale spettano ai dirigenti tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione*

dell'abusivismo edilizio e paesaggistico – ambientale, così espressamente attribuendo alla dirigenza la competenza in materia di applicazione di sanzioni edilizie; a norma dell'art. 51, comma 3, l. 8 giugno 1990 n. 142 (oggi d.lg. 18 agosto 2000 n. 267), infine, sono di competenza dei dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'Ente. (TAR Campania Napoli, sez. VI, 6 febbraio 2014, n. 794).

Da un primo e meramente indicativo, riscontro degli atti di ufficio si evince che lo **stato dei procedimenti repressivi sull'abusivismo edilizio**, con riferimento particolare ai **provvedimenti repressivi definitivi e dei verbali di ottemperanza o inottemperanza all'ordine di demolizione**, è del tutto carente.

Anzi, per quanto attiene alla attività di acquisizione gratuita al patrimonio comunale di opere abusive non demolite, può sicuramente parlarsi di *omessa attività di ufficio* non risultando, **alla data del 31 dicembre 2018**, provvedimenti esecutivi al riguardo.



## 11. INFORMATIZZAZIONE DELL'ENTE

Numerose sono le criticità operative/gestionali relative al “**Progetto PLUS**” alla data del 31 dicembre 2018.

Il contenuto del presente paragrafo corrisponde, sostanzialmente, a quanto relazionato in merito dai Responsabili pro-tempore (RUP) della esecuzione del progetto e, in particolare, con riferimento alle note prot. AM/2015/147 del 30 aprile 2015; Prot. AM/2015/68 del 26 febbraio 2015; Prot. 15609/2016 del 13 aprile 2016 e alla relazione circa le problematiche emerse durante la formazione dell'Ufficio ITC (Tecnologia dell'Informazione e della Comunicazione: in inglese Information and Communication Technology) dell'infrastruttura a supporto del progetto PLUS avvenuta il **12 aprile 2016**.

La Giunta Comunale **l'8 aprile 2014** con Deliberazione di Giunta n. 92 avente ad oggetto: “*Interoperabilità*” tra sistemi informativi, connettività in fibra ottica ed open source: potenziamento dell'infrastruttura informatica come volano per il potenziamento dei servizi comunali”, ha preso in considerazione il fatto che l'interoperabilità può essere perseguita attraverso l'analisi critica dello stato dell'ICT dell'Amministrazione e delle basi di dati disponibili e di conseguenza necessariamente occorre la progettazione di idonee soluzioni capaci di armonizzare tali informazioni. La Giunta, infatti, prendendo atto della relazione redatta dall'Ing. Emanuela Carla Carinci relativa alle tematiche dell'interoperabilità dei sistemi informatici interni deliberava di realizzare il sistema informativo comunale integrato (SICI) integrando i dati dei Settori ancora non coperti ovvero anagrafe, servizi sociali e servizi scolastici, attraverso la conversione dei dati e l'espansione dell'attuale sistema informatico di gestione dei dati di bilancio, tributi, servizi cimiteriali in uso nell'Ente da diversi anni.

L'obiettivo, effettivamente raggiungibile come da opportune verifiche realizzate con i fornitori dei software presenti nell'Ente, permetteva l'unificazione della basi di dati e garantiva il necessario allineamento delle informazioni tra anagrafe e tributi con indubbi vantaggi come ad esempio l'emersione di circa 2 mln di euro di tributi tutt'ora non pagati. Ciò era finanziabile nell'ambito del PLUS dove l'intervento 9 (avente titolo “sistema di e-government multipiattaforma e multicanale e realizzazione del SIT – piano regolatore della città di Formia)” prevedeva la realizzazione di un SIT per la gestione informatizzata dei dati territoriali che integrava i dati provenienti da altri archivi comunali citando in particolare proprio gli archivi del settore demografico e del settore tributi. La relazione inviata in Regione Lazio il 9 maggio 2013 avente oggetto “POR-FESR LAZIO 2007 – 2013 – P.L.U.S. “APPIA VIA DEL MARE” - Integrazioni relative ai progetti dell'attività 1.7 – P.L.U.S. “Appia via del Mare” si dava la linea guida delle prospettive che l'Amministrazione intendeva sviluppare con l'ITC nell'ambito del PLUS ed in particolare nel paragrafo SIT/GIS – SCENARI DI CONSOLIDAMENTO E DI SVILUPPO si indicava: “*Evolvendo quindi tale sistema (il progetto del SIT previsto inizialmente nel PLUS) ipotizziamo che a regime il SIT possa divenire un unico repository di informazioni provenienti da più ambiti tematici che si aggiungono ai dati geografici e si trasformano naturalmente in tematismi sovrapponibili (ad es. se ipotizziamo di voler valutare l'inserimento di una nuova farmacia potremmo sovrapporre un layer relativo all'insediamento demografico ed uno relativo alla dislocazione delle attuali farmacie sul territorio). Inoltre andando a sviluppare dei sistemi di inserimento di informazioni sul SIT mediante interfacce semplici e disponibili anche su sistemi tablet,*

andremo a garantire un flusso informatico più efficace che arricchisce di dati e metadati i layer del geo DB. Questa mole di informazioni in ingresso opportunamente processate andranno a stimolare la ricerca di nuovi dati ed informazioni. Inoltre saranno utilizzati sistemi di comunicazione multistandard e multiplatforma per proporre all'utenza la migliore soluzione per la navigazione delle informazioni di tipo cartografico e multimediale disponibili nell'Ente".

Con riferimento a quanto sopra il Dirigente RUP del tempo conclude in questo modo: **“Lo scenario corrente però non rende giustizia a quanto indicato dalla relazione integrativa dei PLUS e maggiormente a quanto dettato dalle indicazioni della Giunta Comunale (...). Si parla ancora e si continua a parlare ancora adesso di piattaforma informatica unica, basi di dati integrati ma non c'è ancora nessuna indicazione che faccia pensare al sistema informatico in cui questa unificazione diventi un asset tangibile”**. Nel **“Piano dell'informatizzazione”**, redatto in data 13.02.2015, di cui alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 22 del 16.02.2015, si chiarisce che le attività previste sono le seguenti:

La norma individua come oggetto del **“Piano”**, l'informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione **“on line”** con procedure guidate accessibili tramite autenticazione SPID di cittadini e imprese. Le procedure devono permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta. Per le motivazioni descritte nei precedenti paragrafi in primo luogo si dovrà provvedere alla **revisione/aggiornamento del Regolamento comunale dei procedimenti amministrativi** (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 58 del 28.06.2010) in modo da poter disporre di una solida ed aggiornata base su cui individuare i procedimenti interessati. Successivamente dovrà essere eseguita un'attenta **analisi dei procedimenti amministrativi** selezionando quelli ad **“istanza di parte”** e **definendo le priorità tra i procedimenti da informatizzare**. Per quanto riguarda le segnalazioni si dovrà tener presente la possibilità /utilità di sviluppare le nuove esigenze sul nuovo applicativo SOLOUNO in corso di sviluppo. A questa prima analisi dovrà seguire la **verifica e l'individuazione delle strutture responsabili** delle diverse fasi del processo, immediatamente seguita dall' **individuazione e dall'analisi della modulistica necessaria** e dei procedimenti di **“workflow”** che attualmente regolano gli iter procedurali. In quest'ultima fase potrebbero essere necessarie **eventuali modifiche alla modulistica esistente e/o interventi correttivi degli specifici regolamenti comunali o dei processi produttivi (workflow)**.

Si dovrà tenere conto che la o le piattaforme software, oltre alla presentazione, dovranno garantire anche il sistema di monitoraggio e pertanto nella modifica dei processi produttivi sarà opportuno raggruppare il maggior numero possibile di processi al fine di limitare al massimo il numero delle soluzioni applicative che sarà necessario implementare o modificare. La necessità di provvedere alla rettifica di disposizioni regolamentari o organizzative potrebbe comportare un slittamento temporale delle attività successive.

Parallelamente occorrerà individuare ed **analizzare le soluzioni software attualmente in uso** allo scopo di verificarne l'adattabilità al sistema SPID e più in generale a quanto richiesto dalla norma.

Sarà altresì necessario provvedere ad un'attenta **analisi del sistema di front-office (per cittadini e imprese)** da utilizzare. Questo costituisce un elemento chiave con il quale cittadini e imprese si rapportano con l'Ente sia in fase di presentazione delle istanze che durante il relativo iter per avere informazioni sui procedimenti e sullo stato di avanzamento degli stessi.

Il passo successivo sarà costituito dall'**analisi e dall'individuazione delle soluzioni tecnologiche** percorribili. Tra queste andranno possibilmente considerate in via prioritaria soluzioni di riuso o di collaborazione applicativa con altre PA e ciò allo scopo di conseguire finalità di economicità e di standardizzazione delle interfacce utente. Le soluzioni individuate dovranno necessariamente essere **integrate con il sistema SPID ed interfacciate con l'applicativo per la gestione del protocollo informatico** dell'ente; esse dovranno anche essere dotate di meccanismi che consentano **l'invio in archiviazione e in conservazione sostitutiva** dei documenti possibilmente in modalità di "filiera documentale". Non meno importante **l'integrazione con i sistemi di "workflow"** per permettere la tracciabilità dello stato di avanzamento delle pratiche e delle basi dati ed applicativi già in uso presso l'Ente.

Le soluzioni di cui sopra dovranno altresì essere **integrate con tutti gli strumenti già previsti**: PEC, firma elettronica, carta nazionale dei servizi nonché con i **sistemi di pagamento telematico**, ivi compresa l'infrastruttura tecnologica messa a disposizione dall'AgiD denominata "Nodo dei pagamenti-Spc" e dovranno supportare l'apposizione del "bollo virtuale" sulle istanze soggette a tale disciplina.

Tenuto conto che lo scenario operativo della P.A. è in grande mutamento e che pertanto sono frequenti innovazioni e nuovi adempimenti da realizzare attraverso gli strumenti ICT, è necessario che le piattaforme in argomento siano sufficientemente elastiche per supportare future necessità in termini di interfacciabilità con sistemi esterni e di capacità di poter modellare al loro interno nuovi schemi e iter procedurali.

Nell'**individuazione delle possibili soluzioni** dovrà tenersi conto della presenza di software di libero utilizzo o a sorgente aperta e della presenza di funzionalità "on line" ed applicativi che permettano la realizzazione in autonomia dei "template" da parte degli uffici dell'Ente.

Dopo questa fase sarà possibile fare una **prima valutazione in merito all'impatto in termini di costi economici e di riorganizzazione**.

In ultimo la fase di **realizzazione delle soluzioni** potrà essere effettuata in base alle disponibilità delle risorse necessarie".

Sempre nel "Piano di Informatizzazione" vengono indicati i sistemi informatici in uso e i relativi software gestionali e gli uffici e servizi dell'ente che utilizzano tali applicativi per la gestione informatica dei procedimenti.

In particolare:

<b>Applicativo</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Servizio/Ufficio</b>
Propocert	Soluzione applicativa in SAS erogata da Lait per la gestione del protocollo informatico	Tutti gli uffici
J-DEMOS (suite <a href="#">Sicr@web</a> )	Soluzione applicativa per la gestione dei movimenti della popolazione dell'Ente e non	Demografici
CITY BASE Modulobase	Framework base per suite Cityware	Tutti gli uffici
CITY ALBO	Software di gestione atti dei messi comunali	Messi Comunali
CITY TAX : Tributi	Tributi comunali, Gestione coattivo	Uffici Tributi
CITY FINANCING: Finanza	contabilità finanziaria, D.Lgs 118 DL 66/2014, ecc.	UFFICIO PATRIMONIO ECONOMATO UFFICIO RAGIONERIA
CITY BUDGET: Bilancio	Controllo di gestione	UFFICIO RAGIONERIA
888 Software	Gestione Tecnico amministrativa delle Opere Pubbliche	LLPP
acca Software	Preventivazione e contabilità lavori pubblici	LLPP
Filemaker	Software di gestione file archivio atti di determinazione	AFFARI GENERALI
Piemme	Gestione atti e contravvenzioni VV.UU.	VIGILI URBANI
NovaPA	Gestione Mobili-Immobili	UFFICIO PATRIMONIO
Selec	Gestione dati attività commerciali	UFFICIO COMMERCIO
CSM Portale Istituzionale	Sito web istituzionale	ITC
GazzettaAmministrativa	Servizio web pubblicazione atti – Avvocatura dello Stato	Tutti gl uffici

Nel verbale relativo alle problematiche emerse durante la formazione all'Ufficio ITC dell'infrastruttura a supporto del Progetto PLUS, tenutasi il 12.04.2016, da parte della Ditta VITRICISET di Roma, si fa infine riferimento, a solo titolo esemplificativo, a questioni quali:

- a) problemi strutturali come la mancanza del gruppo di continuità (di cui è mancata l'indicazione in fase di progettazione);
- b) della *configurazione della SAN*, che è stata strutturata in RAID 1 con una minima garanzia di affidabilità invece che in una configurazione ad elevata affidabilità come RAID 5 o superiori;
- c) la mancanza di un *piano di disaster/recovery*;
- d) la cassetta per le connessioni dati utilizzata nell'armadio (con dentro i server, gli apparati di connessione interna e di interscambio di dati) è stata fornita totalmente dal CED;
- e) il server di posta elettronica extralarge non è stato minimamente installato nelle sue componenti software e neppure il sistema operativo per cui lo stesso è inutilizzabile.

Per quanto sopra, e altro, l'Ufficio ITC conclude che *“allo stato attuale non abbiamo alcuna possibilità concreta di intervenire nell'infrastruttura in caso di malfunzionamento”* e che *“la continuità operativa andava verificata e gestita preliminarmente in fase di progettazione attraverso l'acquisto di idonea strumentazione elettronica/informatica da dislocare in altri locali ma che nel progetto è assolutamente mancante così come le procedure di ripristino anch'esse completamente mancanti”*.

In definitiva questi diversi aspetti **“non garantiscono un adeguato e continuo funzionamento di tutto il progetto”**.

Da quanto sopra si evince **la necessità di una verifica generale circa la conformità delle procedure informatiche sviluppate, e del materiale informatico installato, con quanto previsto e richiesto nella documentazione di progetto dell'appalto** di cui:

1. alla deliberazione di Giunta Comunale n. 43 del 12.03.2015;
2. all'atto aggiuntivo di impegno di spesa di cui alla Deliberazione n. 151 del 02.07.2015;
3. della Deliberazione di Giunta Comunale n. 205 dell'11.08.2015 di approvazione del progetto di completamento del Piano;
4. il tutto con riferimento al PED (Progetto Esecutivo di Dettagli) relativo al contratto repertorio n. 11669 del 04.02.2015.

**Tale verifica dovrà estendersi al riscontro dei servizi agli obblighi contrattuali anche nelle prospettazioni di possibili fattispecie di danno all'Erario dell'Ente.**

In conclusione si riporta quanto relazionato in data 06.12.2018 dal Servizio Informatico:

*“Dal 1° ottobre 2018 è stato messo in servizio il nuovo portale istituzionale. Tra gli obiettivi del portale c'era la strutturazione organica delle informazioni relative alla legge sulla trasparenza. Si è quindi strutturata la sezione apposita ed autorizzato l'accesso ad un insieme di utenti abilitati alla pubblicazione nell'area trasparenza.*

*Il sistema pregresso basato sui servizi erogati dal portale Gazzetta Amministrativa, fortemente voluta dal precedente Segretario Generale dott.ssa Anna Lecora, non prevedeva caratteristiche di ricercabilità delle informazioni nè un'organizzazione sistematica dei dati;*

comunque essendo disponibile tutta l'alberatura ai sensi della D.Lgs 33/2013. Con la realizzazione del nuovo Portale Istituzionale dell'Amministrazione, entrato ufficialmente in servizio il 1° ottobre 2018, anche la sezione trasparente è stata costruita ex-novo e ci si è basati su un concetto di recuperabilità delle informazioni e facilità di pubblicazione. L'area trasparenza adesso prevede un caricamento automatico di alcune informazioni direttamente collegato al gestionale cityware utilizzato per la gestione informatizzata degli atti amministrativi, nella fattispecie le determinazioni dirigenziali, mentre per il resto degli atti, dove il flusso informativo è meno frequente, sono state abilitate alcune utenze specifiche per quanto riguarda l'area della trasparenza amministrativa che permette la pubblicazione in autonomia delle informazioni. **In particolare sono stati abilitati alla pubblicazione d'ufficio in attesa di indicazione dirigenziale** i seguenti utenti:

sig.ri Dirigenti per i rispettivi settori

Sig.ra Sabina Marzullo per la Segreteria Generale

Dott.ssa Ernestiva Tagliatela per la Segretaria Generale

Sig.ra Angela Forte per i Servizi Sociali, Scuola e Sport

Sig. Bruno Ialongo per il Personale gli Affari Generali

Sig. Giovanni Forte per i Lavori Pubblici

Sig. Antonino Manca per l'Urbanistica

Dott.ssa Aurora Russo per la Polizia Locale

Inoltre è stata creata una utenza specifica per ciascuna delle commissioni consiliari con la possibilità di effettuare la pubblicazione delle convocazioni e dei verbali in forma sistematica.

Per quanto attiene i dati storici presenti in Gazzetta Amministrativa si sta attuando un'operazione di travaso ma la quantità di dati da trasferire è consistente e necessita ancora di tempo per il completamento dell'attività."

## 12. PORTO TURISTICO – Concessionario Società “MARINA DI CICERONE”

**Lo stato del procedimento relativo al Progetto di finanza per la realizzazione del Porto turistico – Concessionario Soc. “Marina di Cicerone” S.p.A., di cui al Contratto Repertorio n. 11140 dell’8 marzo 2010 presenta rilevanti elementi di criticità, con possibili profili di danno a carico dell’Erario Comunale di notevole entità, fatte salve la individuazione di specifiche responsabilità all’interno o all’esterno dell’Ente.**

Con nota Prot. n. 2870 del 17 gennaio 2018 il RUP (Responsabile del Procedimento) ex Dirigente Arch. Roberto Guratti relaziona al Commissario Straordinario quanto, cronologicamente, attiene ai rapporti tra Comune di Formia e Soc. “Marina di Cicerone” relativamente alla realizzazione del Porto Turistico in esecuzione di un progetto di finanza.

Ai fini di una più chiara comprensione della problematica si riporta, per punti, il contenuto della suddetta Relazione Prot. n. 2870 del 17 gennaio 2018, per cui in particolare **il RUP chiarisce che:**

**1.** con racc. a.r. prot. 48937 del 12.10.2107 il Settore ha comunicato alla Soc. concessionaria ai sensi della L. 241/90 (artt. 7 e 8) l’avvio del procedimento finalizzato all’applicazione degli articoli 8 (Penali), 23 (Garanzia di esecuzione dei lavori) e 25 (Risoluzione per inadempimento del concessionario-decadenza) del contratto di concessione stipulato;

**2.** tale comunicazione è scaturita **dopo aver registrato l’inottemperanza della società alla produzione degli atti e documenti necessari per la Valutazione Ambientale Strategica (D.Lgs 152/06)** che ha comportato una lunga fase di stallo lasciando presumere un sopraggiunto disinteresse del concessionario alla realizzazione dell’opera, tant’è che con nota del 27.06.17 e nei successivi incontri la società ha manifestato la necessità di aggiornamento/riequilibrio del Piano Economico Finanziario;

**3.** alla comunicazione del Settore prot. 48937 del 12.10.2017 lo studio dell’avv. Pellegrino, incaricato dalla soc. concessionaria unitamente al suo direttore tecnico, ha eccepito (con nota pec prot. 57371 del 01.12.2017) sostenendo sostanzialmente che la società non è responsabile del lungo tempo trascorso e che non ha ricevuto in consegna le aree come previsto in contratto e ha comunicato la disponibilità a valutare in un apposito incontro la definitiva soluzione consensuale del contratto;

**4.** specificatamente riguardo a quanto sostenuto dalla soc. concessionaria in quest’ultima comunicazione si osserva quanto segue:

*circa “...il tempo trascorso (ben otto anni dall’aggiudicazione e sei dalla stipula del contratto, sicuramente non dovuti a responsabilità della scrivente) a fronte della clausola contrattuale che prevedeva la consegna delle aree sarebbe dovuta avvenire non più tardi di 24 mesi dall’aggiudicazione, ha reso non più eseguibile l’affidamento per le enormi modifiche delle condizioni di equilibrio economico finanziario...”. Il tempo trascorso tra l’aggiudicazione e la stipula non è certamente imputabile all’Amministrazione Comunale in quanto il progetto predisposto è risultato **non rispondente** a quello approvato con la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 91 del 25.10.2004 ad oggetto “Realizzazione Porto Turistico – Progetto di Finanza – Determinazioni: individuazione del promotore ai sensi*

dell'art. 37 bis e ss. della L. 109/94 e s.m.i. per la realizzazione del Porto Turistico di Formia e dichiarazione di pubblico interesse" (i motivi di contrasto rilevati con la citata Deliberazione sono: localizzazione di n. 36 posti barca fino a 40mt lungo la banchina interna del porto esistente; l'intero piazzale Vespucci è ricompreso tra le aree da dare in concessione; volumetrie previste in eccesso rispetto quelle del progetto originario). I riscontri eseguiti sono riportati nella Deliberazione di Consiglio Comunale 73 dell'11.12.2009 trasmessa alla soc. Concessionaria comunicando contestualmente la disponibilità dell'Amministrazione Comunale alla stipula del contratto di concessione in conformità alla soluzione progettuale dichiarata di pubblico interesse con la citata deliberazione di Consiglio Comunale n. 91 del 2004;

**5.** in data 08.03.2010 è stato stipulato il contratto di concessione ed in data 06.12.2010 prot. 60202 è stato acquisito il progetto definitivo redatto dalla Soc. concessionaria "Marina di Cicerone";

**6.** successivamente il progetto è stato modificato ed integrato addivenendo alla soluzione definitiva trasmessa con prot. 23363 del 01.06.2011 (**dopo 13 mesi dalla sottoscrizione del contratto**);

**7.** con deliberazione di Consiglio Comunale n. 26 del 06.06.2011 ad oggetto "Porto turistico di Formia approvazione progetto definitivo – adozione variante al PRG vigente" sono state avviate le procedure di cui all'art. 6 del DPR 509/97 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

**8.** con nota prot. 52811 del 09.12.2011 il Settore ha inoltrato l'istanza alla Regione Lazio Area VAS di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 12 del D.Lgs 152/06 trasmettendo il Rapporto Preliminare e lo schema di piano redatti dal Concessionario e trasmessi a dicembre 2011;

**9.** tale procedura si è conclusa con la Determinazione dell'Ufficio competente della Reg. Lazio n. A01052 del 18.02.2013 che ha valutato di assoggettare il Piano alle procedure di cui agli artt. 13 e 18 del D.Lgs 152/06;

**10.** con nota prot. 10335 del 28.02.2013 il Settore ha trasmesso al concessionario la copia della citata Determinazione della Reg. Lazio Area VAS e contestualmente ha chiesto la produzione del Rapporto Ambientale al fine di dare corso alle successive fasi previste dagli artt. 13 e 18 del D. Lgs 152/06;

**11.** successivamente , con nota prot. 19069 del 26.04.2013, non avendo avuto riscontro alla precedente comunicazione il Settore ha richiesto nuovamente la redazione del Rapporto ambientale rappresentando..."*anche alla luce delle obbligazioni assunte con il contratto di concessione per la realizzazione dell'opera, nel sollecitare la presentazione di detto Rapporto si invita a fornire immediatamente notizie circa lo stato dell'attività di competenza;*

**12.** solo a seguito di un ulteriore sollecito del 26.03.2014, Prot. 4000 la Società concessionaria ha prodotto la documentazione richiesta che l'Ufficio ha prontamente inviato con nota 17630 del 09.04.2014 ai soggetti competenti in materia ambientale indicati dalla Regione Lazio Area VAS. In data 18.12.2014 si è tenuta la seduta della Conferenza dei servizi ex art. 13 D.Lgs 152/06 fase di scoping per la Variante urbanistica;



- 13.** in tale sede l’Autorità competente (Reg. Lazio Area VAS) ha chiesto ...”*di integrare il documento preliminare secondo quanto richiesto e di consegnarlo a tutti gli SCA coinvolti entro 30 giorni dal ricevimento della nota di trasmissione del presente verbale...*”;
- 14.** a tale riguardo il Settore con nota prot. 1462 del 14.01.2015 ha trasmesso copia del verbale alla Soc. concessionaria invitandola a produrre le integrazioni richieste in sede di CdS;
- 15.** in data 21.07.2015 con nota prot. 878 del 21.07.2015 il Settore ha sollecitato la Società a produrre le integrazioni rappresentando che la Regione Lazio con nota 36256 del 06.07.2015 aveva posto un termine temporale che, decorso inutilmente, avrebbe comportato l’archiviazione del procedimento;
- 16.** a riscontro della pec del 22.07.2015 con cui la Società si assumeva l’impegno di rispetto dei termini concessi dalla Regione Lazio l’Ufficio con nota 29636 del 29.07.2015 rammentava... *“in base a quanto disposto dal contratto di concessione rep 11140 del 08.03.2010 sottoscritto con questa Amministrazione ai fini della realizzazione dell’opera in oggetto, che la predisposizione di tutta la documentazione finalizzata acquisizione dei pareri, atti di assenso, etc deve essere prodotta dal concessionario, con ogni onere a carico, così come l’integrazione documentale richiesta. Si rammenta altresì che, in caso di ingiustificato ritardo nella produzione di quanto dovuto come emerge in specie ai sensi dell’art. 8 del citato contratto codesta Società è tenuta al pagamento di talune penali, finanche alla risoluzione in danno del contratto medesimo ai sensi dell’art. 25;*
- 17.** in data 27.04.2016 l’Ufficio Regionale area VAS ha redatto il documento di scoping prot. 215966 che questo Ufficio ha trasmesso al concessionario con nota 20801 del 13.05.2016 invitandolo a produrre conseguentemente Rapporto Ambientale riportante le indicazioni e prescrizioni del documento di scoping;
- 18.** la Società intanto con nota pec del 02.05.2016 ha iniziato a manifestare disinteresse alla realizzazione dell’opera per motivazioni dovute al tempo trascorso con evidenti variazioni delle ipotesi del Piano Economico Finanziario;
- 19.** nel merito l’Ufficio con nota prot. 22093 del 20.05.2016 richiamando tutti i precedenti solleciti alla produzione dei documenti necessari ha ribadito che nulla può essere imputato a questa Amministrazione in ordine al tempo trascorso e nel contempo ha rinnovato la richiesta di produzione del Rapporto Ambientale;
- 20.** il 23 settembre 2016 il concessionario comunica che sta elaborando il Rapporto Ambientale e chiede alcuni dati ed informazioni che sono stati prontamente forniti con nota prot. 42191 del 30.09.2016 indicando nella stessa che quanto richiesto era disponibile sul sito istituzionale del Comune.
- 21.** Sono seguiti alcuni incontri tra i rappresentanti della società e questa Amministrazione in cui è stata rappresentata la necessità di aggiornamento/riequilibrio del PEF formalizzata con nota pec 30393 del 28.06.2017;
- 22.** con nota prot. 35501 del 28.07.2017 l’Ufficio ha rilevato *”che nell’ambito dell’incontro tenutosi in data 17.10.2016 codesta spett.le Società*

nel confermare la permanenza dell'interesse alla realizzazione dell'infrastruttura, aveva posto la questione circa la necessità di una revisione del PEF, ma aveva anche e soprattutto rinnovato l'impegno ad assumere tutte iniziative, di propria competenza, tese a consentire il perfezionamento dell'iter finalizzato all'approvazione del progetto definito, come da obbligazioni assunte con la convenzione stipulata in data 08.03.2010. Allo stato, invece, si rileva che il procedimento ex art. 6 del DPR 509/97 è sospeso tenuto conto che ai fini della convocazione della C.d.S. finalizzata alla sottoscrizione dell'accordo di Programma, necessita la preliminare conclusione dei procedimenti di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e, successivamente, di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) come disciplinati dal D.Lgs 156/2006. Più precisamente, da anni è ancora in corso il perfezionamento della sola procedura preliminare di "scoping" relativa alla VAS, che dovrà essere avviata. Circa il successivo avvio della procedura dei VIA, allo stato non è presumibile alcuna data. Detta condizione di stallo, non dipendente da questa Amministrazione, stante gli ampi margini di incertezza che ne derivano, non consente, ad oggi, di stabilire una data per la convocazione della suddetta C.d.S. nè, tantomeno, di poter presumere una possibile data di inizio dei lavori. Pertanto, senza entrare nel merito dei contenuti del PEF, non asseverato dall'istituto di credito, si osserva che la data di presumibile inizio dei lavori ivi indicata del 01.01.2018 pur se auspicabile, è decisamente inattendibile. Si osserva altresì che il numero di posti barca indicati nel PEF aggiornato è inferiore a quello indicato nella convenzione: pari a 619. Inoltre, stante lo stato del procedimento, come sommariamente sopra descritto, si può presumere che nel corso dei predetti procedimenti (VAS, VIA e C.d.S), ed in reazione a quanto finora espresso dai soggetti pubblici competenti in merito alla valutazione del progetto, si ritiene, con ogni probabilità, stante anche la dimensione, consistenza e rilevanza territoriale dell'opera, che nell'espressione definitiva dei pareri richiesti, si possa dar luogo a prescrizioni che potranno avere incidenza sull'assetto del PEF. Pertanto, fermo restando quanto stabilito dalla convenzione del 08.03.2010 in merito ai reciproci obblighi, ed in particolare con riferimento all'art. 9, comma 3, e art. 18 della medesima, che peraltro fanno riferimento all'art. 143, comma 8, del D.Lgs 163/2006, si è dell'avviso che una proposta di modifica aggiornamento riequilibrio del PEF, che abbia il senso della ragionevolezza e compiutezza, possa essere opportunamente valutato al momento in cui, oltre alle ragioni di codesta Società, siano state chiarite e definite le questioni tecniche, amministrative e di rispondenza del progetto alle diverse portate istituzionali". Ciò posto, sia per un necessario approfondimento che per concordare più in dettaglio, con relative scadenze, l'attività occorrente per la definizione del procedimento in essere, si ritiene necessario un incontro a brevissima scadenza, per il quale si chiede la disponibilità di codesta rispettabile società. In detto incontro si provvederà anche a definire le modalità di soluzione delle pendenze a carico di codesta società, già evidenziate con precedenti note, allo stato ancora non risolte;

**23.** nella riunione tenutasi il 06.09.2017 si è confermata la disponibilità ad un successivo incontro per prendere in considerazione una formale proposta di

revisione del PEF, opportunamente asseverato da un istituto di credito come peraltro richiesto formalmente con nota prot. 43932 del 15.09.2017;

24. da ultimo, non avendo avuto riscontro, il Settore con nota prot. 48937 del 12.10.2017, richiamando i termini di contratto di concessione ha avviato il procedimento ai sensi della L. 241/90 (artt. 7 e 8) finalizzato all'applicazione degli artt. 8, 23 e 25 del citato contratto;

25. solo a seguito di quest'ultima la Società concessionaria con nota pec prot. 57371 del 01.12.2017 ha trasmesso, tra l'altro, il rapporto Ambientale e la Sintesi non tecnica richiesta più volte da questo Settore;

26. in conclusione, dalla sequenza cronologica degli atti e provvedimenti richiamati, si dimostra inconfutabilmente che il tempo trascorso non è in nessun caso attribuibile a questa Amministrazione, semmai è evidente la responsabilità del concessionario che non ha provveduto a produrre la documentazione tecnica necessaria come prescritto nel contratto di concessione provocando una lunga fase di stallo che impedisce tuttora a questa Amministrazione di programmare eventualmente ulteriori e/o diverse iniziative tese al perseguimento dell'opera

27. relativamente alla *“consegna delle aree che sarebbe dovuta avvenire non più tardi di 24 mesi dall'aggiudicazione”* si rimanda all'articolo 9, comma 4, che dispone – *Ai sensi dell'art. 3, comma 1, tutti i termini del presente contratto sono sospesi per il periodo necessario allo svolgimento e alla conclusione della Conferenza dei Servizi e alla definitiva approvazione dell'Accordo di Programma.*

28. quanto alle insolvenze, la “Marina di Cicerone” non ha mai dato riscontro alla richiesta di pagamento della quota incentivante di competenza del RUP (racc. a.r. prot. 19435 del 29.04.2013);

29. posto quanto sopra, la presentazione da parte della Soc. Concessionaria impone a questa Amministrazione di dare corso alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che comunque comporta l'assunzione di costi per l'avvio del procedimento;

**30. emerge, tuttavia, con tutta evidenza, la condizione di indeterminazione relativamente alla concreta fattibilità dell'infrastruttura portuale ponendosi, in relazione a quanto rappresentato dalla “Marina di Cicerone”, due condizioni già emerse in precedenti incontri:**

**la prima**

- la revisione del PEF – ovvero l'intervento finanziario del Comune;
- la revisione del progetto (?) - ovvero soluzioni alternative alla proposta progettuale in essere;

*modalità queste che si ritengono impraticabili, atteso che al contratto di concessione si è pervenuti attraverso una procedura di evidenza pubblica disciplinata dal Codice, con partecipazione di altri soggetti;*

- La rescissione consensuale (ritenuta di fatto dalla Marina di Cicerone) i cui risvolti non sono ben noti:

**la seconda:**

- dare corso alla rescissione in danno del contratto per sostanziale inadempimento da parte delle Concessionaria.

*Ma questa ipotesi deve essere valutata tenendo presente che, sebbene con notevole ritardo, la Concessionaria ha comunque prodotto il rapporto ambientale VAS;*

- **31. alla luce delle suddette considerazioni, o altre eventuali che possono scaturire da una disamina della condizione determinatasi, si ritiene necessaria una valutazione in merito comportante scelte di competenza dell'organo di governo della città".**

Quanto sopra, per la parte di "visione" della problematica da "parte" del Rup. Stante la complessità della vicenda, dagli ancora indefiniti risvolti finanziari e di possibile fattispecie di danni giuridicamente da qualificare, nonché erariali, si ritiene altresì opportuno riportare, in sintesi e per date, l'intero **iter del procedimento alla data odierna:**

### **CRONOLOGICO**

**08.03.2010** – contratto di concessione rep. contratti n. 11140 del 08.03.2010

**06.12.2010** - acquisizione progetto definitivo

**01.06.2011** progetto modificato ed integrato con soluzione definitiva (13 mesi dopo il contratto)

**06.06.2011** – delibera di C.C. n. 26 "Porto turistico approvazione progetto definitivo – adozione variante al prg vigente"

**09.06.2011** – Comune inoltra alla Regione Lazio area VAS istanza di verifica di assoggettabilità a VAS trasmettendo il Rapporto preliminare o lo schema di piano redatti dal Concessionario e trasmessi a Dicembre 2011

**18.02.2013** - conclusione procedura Regione Lazio che ha valutato di assoggettare il Piano alle procedure di cui agli artt. 13 e 18 del D. Lgs. 152/06

**28.02.2013** – Comune trasmette al concessionario la copia della determinazione e contestualmente richiede la produzione del Rapporto Ambientale al fine di dare corso alle successive fasi

**26.03.2013** – il Comune non avendo ricevuto risposta ha richiesto nuovamente la documentazione

**26.03.2014** – ulteriore sollecito

**09.04.2014** – a seguito ultimo sollecito il concessionario quindi produce la documentazione che il Comune provvede ad inviare ai Soggetti Competenti (SCA) in materia Ambientale indicati dalla Regione Lazio Area VAS

**18.12.2014** - si tiene la Conferenza dei Servizi ex art. 13 D. Lgs fase di scoping per la Variante urbanistica. In tale sede l'Autorità competente (Reg. Lazio Area VAS) ha chiesto di integrare il documento preliminare secondo quanto richiesto e di consegnarlo a tutti gli SCA coinvolti entro 30 giorni dal ricevimento della nota di trasmissione del presente verbale

**14.01.2015** il Comune invia copia del verbale alla Società concessionaria invitandola a produrre le integrazioni richieste

**21.07.2015** – il Comune invia nota di sollecito al concessionario rappresentando che la Regione Lazio con nota del 06.07.2015 aveva posto un termine temporale che, decorso inutilmente avrebbe comportato l'archiviazione del procedimento

**22.07.2015** - Pec concessionario nella quale si assumeva l'impegno del rispetto dei termini

**29.07.2015** - il Comune rammentava al concessionario gli obblighi dello stesso che in caso di ingiustificato ritardo emerge ai sensi dell'art. 8 della concessione si maturavano penali a carico dello stesso finanche alla risoluzione in danno del contratto medesimo ai sensi dell'art. 25

**27.04.2016** - Regione Lazio Area Vas ha redatto il documento di scoping

**02.05.2016** - Pec concessionario dove inizia a manifestare disinteresse alla realizzazione dell'opera per il tempo trascorso con variazioni conseguenti del PEF

**13.05.2016** - il Comune trasmette il documento al concessionario invitandolo a produrre conseguentemente il Rapporto Ambientale riportante le indicazioni e prescrizioni del documento di scoping

**20.05.2016** - il Comune richiamando tutti i precedenti solleciti ribadisce che nulla può essere imputato al Comune, rinnovando la richiesta di produzione del Rapporto Ambientale

**23.09.2016** - Concessionario comunica che sta elaborando il Rapporto e richiede dati e info

**30.09.2016** - Comune risponde con dati disponibili sul sito istituzionale del Comune e seguono vari incontri nei quali si evidenzia la necessità di adeguamento del PEF

**27.06.2017** - nota con PEF aggiornato che prevede l'ammontare di 72 mln euro aggiuntivi

**28.07.2017** - si contesta il PEF che potrà essere aggiornato solo dopo la conclusione di tutte le procedure fermo restando quanto contenuto nella concessione e necessità di incontro

**06.09.2017** - Si tiene l'incontro per valutare la disponibilità ad un successivo incontro per prendere in considerazione una formale proposta di revisione del PEF ASSEVERATO come richiesto formalmente con nota del 15.09.2017

**12.10.2017** - il Comune non avendo avuto riscontro, richiamando i termini di concessione, ha avviato il procedimento ai sensi della L. 241/90 artt. 7 e 8 finalizzato alla applicazione degli artt. 8, 23 e 25 della concessione

**01.12.2017** - Nota Avv. Pellegrino di riscontro alla nota dell'Ente che contesta e trasmette comunque i documenti più volte richiesti dal Comune.

**In definitiva, per le motivazioni tutte di cui sopra, emerge l'urgenza che nella vicenda in esame, previo specifico indirizzo politico-amministrativo, vengano immediatamente adottati tutti i provvedimenti utili ad una effettiva tutela delle ragioni dell'Ente al fine di eliminare, o almeno attenuare, ogni possibile risvolto di responsabilità (gestionale e non) di natura amministrativa ed erariale. Fatte comunque salve le necessarie verifiche circa la imputazione di eventuali e specifici profili soggettivi di responsabilità anche eventualmente penalmente rilevanti.**

*Quanto sopra anche nella considerazione che il tempo trascorso nella vicenda in esame appare obiettivamente e ingiustificatamente lungo, essendo trascorso circa un decennio dall'aggiudicazione e più di otto dalla stipula del contratto, per cui risultano certamente lesi obiettivi quali quelli dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza nonché, in particolare modo, quelli riferibili al Piano Locale Anticorruzione con riferimento al monitoraggio e controllo della esecuzione dei contratti e della legittimità delle spese fino ad oggi sostenute dall'Ente (con quale beneficio?) e quelle, eventualmente, ancora da sostenere (a qualsiasi titolo).*

A tal fine non risulta agli atti, salva diversa prospettazione, che sulla problematica si siano espressi gli Organi di Controllo interno *pro-tempore* competenti (Organo di Revisione Economica – Finanziaria; Nucleo di Valutazione; il Segretario Generale *pro-tempore* anche nella qualità di Responsabile delle Prevenzione della Corruzione).

Infatti, la nota prot. n. 2870 del 17.01.2018, a firma del Responsabile *pro-tempore* del Settore “Urbanistica ed Edilizia”, appare più uno “sviamento” dalle competenze dirigenziali proprie che una prospettazione di reali ipotesi risolutive della problematica in esame rimandando il tutto ad “una valutazione in merito comportante scelte di competenza dell’organo di governo della città”.

Insomma una “*traslatio*” impropria delle funzioni gestionali di competenza, *ex lege*, degli organi dirigenziali cassata anche di recente dalla Giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza n. 6779 del 29 novembre 2018) in quanto “*gli atti di gestione, come la revoca di procedimenti che riguardano una procedura concorsuale, rientrano nella competenza dei dirigenti e non degli amministratori, in considerazione del principio della separazione tra organi politici e amministrativi degli enti locali*”. Tutto ciò anche sotto “*l’assorbente profilo della incompetenza della Giunta Comunale (in quanto) appare corretta la qualificazione della revoca come atto gestionale di secondo grado e la conseguente applicabilità nella fattispecie in oggetto del principio del contrarius actus che avrebbe imposto la sua adozione da parte del dirigente competente (che aveva indetto la procedura revocata) e non già, come avvenuto, direttamente da parte dell’organo politico*”.

Sulla scorta di tale substrato normativo appare agevole comprendere che la competenza alla “gestione” del Contratto Repertorio n. 11140 del 0803.2010 si incardina da un lato in capo al Dirigente *pro-tempore* del Settore competente e, dall’altro, in capo al Responsabile Unico del Procedimento (RUP).

Orbene non appare che ciò sia effettivamente avvenuto.

Per una maggiore comprensione di quanto sopra affermato si riportano le seguenti **disposizioni contrattuali**:

#### **Articolo 8 – penali**

1. Qualora il concessionario ritardi per causa a lui imputabile la predisposizione del progetto definitivo e/o esecutivo oltre i termini stabiliti dal cronoprogramma, sarà tenuto al pagamento all’Ente di una penale nella misura giornaliera dello 0,5 (zerovirgolacinque) per mille delle spese del grado di progettazione cui il ritardo si riferisce (definitivo e/o esecutivo) con il limite massimo del dieci per cento del costo, così come risultante dal piano economico-finanziario, del grado di progettazione interessato dal ritardo.
2. Qualora il Concessionario ritardi per causa a lui imputabile l’ultimazione dei lavori rispetto ai termini stabiliti dal cronoprogramma, sarà tenuto, previa contestazione formale da parte del Concedente, al pagamento all’Ente di una penale nella misura giornaliera dello 0,3 per mille dell’importo dei lavori risultante dal piano economico-finanziario, fermo restando che l’importo complessivo di tale penale non potrà in ogni caso essere superiore al dieci per cento dell’importo dei lavori medesimi. Sono fatti salvi i casi di forza maggiore di cui al successivo art. 34.

3. In ogni caso, le penali di cui ai due precedenti commi saranno cumulativamente applicate fino ad un limite del 10% del valore dell'investimento”.

#### **Articolo 10 – Responsabile Unico del Procedimento**

1. Il RUP nominato dal Concedente provvede a seguire gli sviluppi del rapporto concessorio assolvendo, in particolare, i compiti di vigilanza e controllo, specificati nel disciplinare tecnico e nel prosieguo del presente articolo.
2. il RUP, direttamente o tramite collaboratori, esercita funzioni di vigilanza in tutte le fasi di realizzazione dei lavori e verifica il rispetto del contratto; ha le facoltà previste dalla Legge e dal Regolamento (...).

#### **Articolo 23 – Garanzia di esecuzione dei lavori**

1. Contestualmente alla sottoscrizione del presente contratto, il concessionario fornisce la prova di aver costituito, ai sensi dell'art. 113 del D.Lgs. 163/06, una garanzia fidejussoria per un importo di euro 6.538.400,66, pari al 10% (dieci per cento) dell'ammontare complessivo dei lavori previsti per la costruzione delle opere al netto di IVA, come risultante dall'offerta, mediante polizza fidejussoria n. DE0614277/223913696 emessa in data 24.02.2010 dalla Atradius Credit Insurance N.V. con sede legale in David Ricardostraat, 1066JD – Amsterdam, domiciliata presso la Rappresentanza generale per l'Italia in Roma – via Crescenzo, 12 ed iscritta all'Albo ISVAP al n. 1.00025 dal 03.01.2008 codice D816R, a garanzia degli impegni da assumere con il presente atto, ed accettata dall'Amministrazione comunale con determina dirigenziale n. 34 del 05.03.2010 del Settore Urbanistica ed Edilizia.  
(...)

5. Si dà atto che **detta garanzia copre gli oneri per il mancato od inesatto adempimento** e cessa di avere effetto solo alla data di ammissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione”.

#### **Articolo 25 – Risoluzione per inadempimento del Concessionario – decadenza**

1. E' facoltà del Concedente risolvere il contratto di concessione ai sensi dell'art. 1454 c.c. e conseguentemente dichiarare il Concessionario decaduto, previa comunicazione scritta degli addebiti contestati ed intimazione all'adempimento entro il termine di giorni 30 (trenta) dal ricevimento della contestazione ovvero entro il più ampio termine indicato nella comunicazione medesima nei seguenti casi:
  - a) nel caso in cui il Concessionario, fatti salvi i periodi di sospensione computati ai sensi del precedente art. 3 superi di oltre 120 giorni il termine per il completamento della progettazione definitiva o, rispettivamente, esecutiva, indicati nel cronoprogramma, sempre che il ritardo sia al medesimo imputabile;

Infine, **il contratto viene stipulato in assenza di informazione antimafia** e, quindi, sotto condizione risolutiva come dal seguente:

#### **Articolo 36 – Informazione antimafia**

1. Le parti danno atto che il presente contratto viene stipulato ai sensi e sotto la condizione risolutiva di cui all'art. 11 comma 2 del DPR 252/98, recante norme per il rilascio delle comunicazioni antimafia, in attesa dell'informativa richiesta con nota di questa Amministrazione concedente inviata alla Prefettura di Roma in data 03.02.2010 prot. n. 6090.

I suddetti rilievi tecnico-contabili ed amministrativi, sommariamente esaminati, e fatte salve eventuali e ulteriori valutazioni giuridiche, sembrano far emergere, ad una prima disamina, vari profili di criticità dell'operato del Comune di Formia tali da aver determinato **evidenti e plurime anomalie nella esecuzione del rapporto contrattuale** in esame e **che hanno comportato presunti, e anomali, possibili aumenti dei costi previsti** per realizzare le opere necessarie ad un intervento duraturo ed efficace, così come contrattualmente richiesti al Concessionario, pari ad un ulteriore costo aggiuntivo, secondo una prospettazione di parte, di circa 72 milioni di euro, per cui risultano stravolti tutti i dati dell'iniziale contratto del 2010. **I fatti e le condotte così come evidenziati presentano possibili profili di illegittimità a seguito dei gravi scompensi in fase di mancato inizio dei lavori e di revisione dei costi eventualmente sostenuti (e da sostenere). Il tutto a totale danno dei diritti patrimoniali e non del Comune di Formia.**

Nel caso in esame, e qualora da una ulteriore verifica istruttoria le criticità sopra evidenziate risultassero non solo confermate ma addirittura aggravate, potrebbe evidenziarsi a carico di quanti per legge sono tenuti a vigilare e verificare in maniera efficace il rispetto dei vincoli contrattuali assunti dal Concessionario, nel senso di appurare che le prestazioni promesse siano effettivamente rese, una **condotta caratterizzata da grave negligenza, in quanto si sarebbe omesso di esercitare le menzionate funzioni di controllo sull'inizio dei lavori e, altresì, sull'adozione (rectius: mancata adozione!) di provvedimenti amministrativi** (deliberazioni, incarichi legali di difesa, applicazione delle sanzioni, escussione della polizza fidejussoria, risoluzione contrattuale, richiesta di risarcimento danni, ecc.) **fatti tutti che hanno consentito al Concessionario di conseguire un ingiusto vantaggio economico derivante dal non avere onorato gli impegni contrattuali assunti e dal non avere iniziato e portato a conclusione i lavori.**

Il Comune avrebbe perciò potuto e dovuto, agire per una propria tutela così come, "labilmente", suggerito anche dalle relazioni e/o segnalazioni gestionali intervenute a vario titolo nella vicenda in esame per:

- a) la risoluzione per inadempienza del rapporto contrattuale stipulato con l'Impresa privata;
- b) il risarcimento del danno per inadempimento;
- c) nonché chiedere giudizialmente la condanna dell'Impresa inadempiente alla corresponsione delle somme dovute a titolo di penale per il ritardo dell'adempimento e di quelle dovute per il compenso professionale dei tecnici;
- d) nonché, infine, il possibile risarcimento del danno all'immagine subito dal Comune di Formia per le motivazioni di cui sopra.

**I rilievi esaminati erano già al tempo sufficientemente chiari trattandosi di opera non solo incompiuta ma neppure iniziata con riferimento ai lavori contrattualmente pattuiti, e tali da poter quindi legittimare l'attivazione del procedimento finalizzato a sciogliere unilateralmente il rapporto giuridico bilaterale fra Comune e Impresa trattandosi di inadempimento contrattuale rilevante ai sensi dell'art. 1455 del Codice Civile.**

Anche la sottoscrizione di un eventuale accordo transattivo appare suscettibile di evidenziare, per le motivazioni di cui sopra, un possibile danno all'Erario del Comune di Formia potendo derivarne, altresì, una ipotesi di responsabilità di natura patrimoniale



quale conseguenza della sottoscrizione di un contratto (accordo transattivo) necessitato da un comportamento inerte del Comune di Formia che non ha portato, per il tramite dei propri Organi, *pro-tempore* competenti, a conclusione il procedimento di tutela dell'Ente iniziato con le varie note dirigenziali e del RUP, in atti, nei termini e nelle modalità di cui sopra, pur disponendo del relativo potere-dovere decisorio e potendo quindi ravvisarsi, nel caso di specie, una mancata tutela dell'Ente dal momento che l'obbligo di concludere il procedimento rappresenta un principio fondamentale dell'azione amministrativa – che non può essere ignorato – sancito dall'art. 2, comma 1, della Legge n. 241/1990 secondo il quale “ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso” per cui, dall'eventuale inadempimento, qualora ne consegua un danno patrimoniale, lo stesso è perseguibile dalla Procura Regionale della Corte dei Conti competente e fatti salvi gli eventuali e ulteriori profili di responsabilità.

Per quanto sopra, appare dovuto ed urgente porre in essere ogni utile iniziativa finalizzata alla tutela dell'Ente e, in considerazione delle problematiche giuridiche e contabili come meglio sopra specificate ed eventualmente idonee a ledere i diritti dell'Ente, provvedere alla nomina di apposito Legale (Avvocatura Comunale) al fine di tutelare in ogni modo e sede opportuna le ragioni del Comune e quindi tenerlo indenne da ogni danno, di natura erariale e non.

**Nella specie risulta infatti, *ex actis*, né le circostanze sono contestate, che i soggetti pubblici (gestionali) che ai sensi della normativa primaria e secondaria vigente in *subiecta materia* avevano se non l'obbligo di procedere direttamente, quantomeno il compito di *proporre* i provvedimenti necessari alla tutela dell'Ente, a ciò non hanno mai provveduto. E, in ogni caso, del tutto insufficiente deve ritenersi una eventuale mera segnalazione della questione agli organi politici a provvedere.**

Non è dunque revocabile in dubbio che in capo agli Organi gestionali si concentrasse il preminente dovere di servizio di provvedere alla diretta emanazione di provvedimenti necessari ovvero, in alternativa, di proporre siffatto adempimento all'Organo politico (sulla esigibilità alternativa di entrambe le condotte in consimili fattispecie: Corte dei Conti – sez. I Agg. Sent. n. 653/13).

Quanto sopra anche nella ulteriore e preminente considerazione che ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Contratto Repertorio 11140/2010 **il Concessionario Società Marina di Cicerone S.p.A. ha già provveduto a corrispondere al Comune di Formia, a titolo di anticipazione, la somma di euro 500.000,00, pari al 20% dell'importo complessivo dei canoni dovuti per l'intero periodo di concessione (anni 50).**

**Tale somma**, evidentemente, **deve essere restituita alla Società**, con l'ulteriore problematica, e le relative conseguenze finanziarie, circa l'accertamento del permanere di tale somma, totalmente o parzialmente, nell'attuale disponibilità dell'Ente pur essendo chiaro che tale anticipazione non può essere utilizzata se non per le finalità di cui al Contratto Repertorio 11140/2010.

Il Concessionario non ha, evidentemente, corrisposto al Comune di Formia l'ulteriore contributo di euro 1.100.000,00 di cui al comma 5, dell'articolo 5 del Contratto Repertorio 11140/2010 (mancata entrata per l'Ente).

Conclusivamente, i predetti rilievi di questo Ufficio relativi all'attività gestionale esaminata, potranno trovare eventualmente specifica considerazione da parte degli Organi istituzionali dell'Ente e opportuna valutazione da parte degli Organi amministrativi di controllo interno per cui, anche al tal fine, la presente Relazione viene trasmessa al Sindaco. Non rientrano, infatti, tra le competenze dello scrivente Ufficio l'accertamento, e la valutazione, di eventuali responsabilità politico-amministrativo (anche qualora da questa possano eventualmente derivarne conseguenze sull'attività gestionale), rientrando le stesse su un piano prettamente politico a cui conseguono "decisioni" necessariamente politiche.

Viene, infatti, in rilievo nel caso di specie la necessità di garantire la correttezza e l'imparzialità dell'agire amministrativo, il correlato principio di continuità dell'azione amministrativa e la tutela del canone di separazione tra politica ed amministrazione (nella specie, i "poteri di indirizzo" sono riservati alla politica, e i "poteri gestionali e di controllo" alla Dirigenza).

Se è vero perciò che la collaborazione con i vertici politici può e deve trovare un allineamento in termini di condivisione dell'indirizzo politico, proprio in ragione della libertà dei fini perseguibili e delle forme attraverso cui quelle finalità sono perseguite risulta, però, prevalente il parametro della conformità dell'azione amministrativa al dato normativo primario e non certo la libertà dei fini che l'Organo politico può perseguire.

In definitiva se il parametro prevalente ex articolo 97 della Costituzione è quello della conformità dell'azione dell'Organo politico al parametro legale, anche la funzione di collaborazione degli Organi gestionali con il vertice politico deve ispirarsi al ruolo doveroso di conformità al parametro della legittimità declinato nei principi di imparzialità e buona amministrazione, oltre che di garanzia degli interessi generali dell'Ente per conto della Comunità amministrata.

**Tutto quanto sopra premesso e considerato si dispone (anche con riferimento all'art. 8, lett. a) del Piano Triennale della Prevenzione della -Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) 2019-2021) che gli Organi gestionali pro-tempore competenti provvedano, nei limiti della rispettiva competenza e alla luce dei rilievi e delle considerazioni di cui supra, alla adozione di ogni provvedimento (qualora ancora possibile) ritenuto eventualmente utile e necessario alla tutela delle ragioni del Comune di Formia con riferimento ai lavori di cui al Contratto Rep. 11140/2010.**

***Ai fini della presente Relazione sembrano evidenziarsi in capo agli Organi Comunali pro tempore competenti per i procedimenti in esame, una condotta connotata da elementi di violazione degli obblighi di servizio per alcuni, e di canoni della corretta tutela della cosa pubblica per altri, da ravvisarsi nella mancanza di cautela e di attenzione che avrebbero potuto impedire l'aggravarsi di eventuali pregiudizi economici, o il perpetrarsi di profili di violazione della correttezza dell'azione amministrativa e di regole di oculata gestione degli interessi dell'Amministrazione. Quanto sopra tenuto conto delle numerose e rilevanti questioni tecniche e amministrative intervenute nell'appalto in questione a causa di molteplici circostanze che hanno causato un andamento di accentuata anomalia nella condotta delle parti contraenti e nelle condotte relative alla mancata tutela dell'Ente.***

Le considerazioni che procedono pongono in luce come tutti i soggetti implicati nella vicenda in esame, in relazione alle funzioni rispettivamente intestate ai medesimi, abbiano agito con estrema leggerezza e totale noncuranza dell'interesse pubblico. Anche

la sussistenza del rapporto di servizio e del nesso di causalità, legame evidente, appare certo ed inconfutabile, avuto riguardo alla posizione rivestita ed alla consequenzialità tra le descritte condotte ed i provvedimenti adottati.

Pertanto, le condotte illustrate si connotano per un rilevante e significativo scostamento da comuni e generalissimi parametri di corretta gestione economicamente orientata delle pubbliche risorse. Tale disallineamento risulta inescusabile e gravemente colpevole alla stregua dei seguenti elementi di fatto che caratterizzano la concreta vicenda amministrativa in esame:

- **condotta gravemente violativa degli obblighi di servizio e costituente espressione di totale disinteresse per le deleterie conseguenze che ciò avrebbe comportato, come ha effettivamente comportato, a danno del Comune di Formia;**
- **condotta improntata a notevole superficialità e costituente espressione di disinteresse per l'uso delle risorse certamente non insignificanti sul piano economico;**
- **insussistenza di possibili azioni correttive tali da rendere conseguentemente inesigibile, nel caso concreto, una condotta conforme a criteri di economicità.**

Conclusivamente, il complesso degli elementi di valutazione delle condotte di cui sopra sembra connotare la loro imputazione a titolo di colpa grave per cui il danno pubblico è attuale, certo, è determinato con riferimento a quanto supra riportato.

### 13. COMPENSI RETRIBUTIVI AI SEGRETARI GENERALI

Il Contratto Collettivo Nazionale per i Segretari comunali e provinciali stipulato il 16.05.2001, per il quadriennio 1998/2001 – reca all'art. 41 la puntuale disciplina della **retribuzione di posizione**, quale compenso collegato (comma 1) *“alla rilevanza delle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell'Ente di cui il segretario è titolare”* e ne individua l'ammontare annuo in base alle dimensioni dell'ente amministrato (comma 3): la norma prevede, altresì, la possibilità che gli enti locali *“Nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale”* (comma 4).

Infine è posta una specifica previsione volta a consentire la tendenziale equiparazione della retribuzione di posizione del Segretario *“a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa”* (comma 5): ciò sempre, peraltro, *“nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa”*.

La disposizione articola dunque la disciplina di tale emolumento su un triplice piano giuridico-economico.

Il primo, per così dire statico, nel quale si identifica la *ratio* dell'attribuzione e se ne quantifica l'importo di base in funzione della popolazione degli enti, classificandoli secondo tre livelli (A/B/C: il Comune di Formia, con circa 38.000 abitanti, rientra nel livello B 1” *“incarichi in enti superiori ai 10.000 e fino a 65.000 abitanti”*).

Il secondo e il terzo, invece, dinamici atteso che – per un verso - si contempla la facoltà di incrementare il compenso ordinario in presenza di specifiche condizioni legittimanti, la cui definizione è rimessa alla contrattazione integrativa; e – per l'altro – si ammette un possibile ulteriore intervento di adeguamento economico per evitare che la retribuzione di posizione del Segretario risulti inferiore a quella del personale dirigenziale: eventualità, questa, ritenuta inopportuna in relazione alle generali funzioni di coordinamento dell'attività amministrativa intestata al Segretario stesso.

Per quel che concerne i criteri di corresponsione della maggiorazione di cui al comma 4 del citato art. 41, l'individuazione è stata effettuata con l'accordo integrativo del 22.12.2003, il cui art. 1 stabilisce quanto segue: *“Ai sensi dell'articolo 41, comma 4, del CCNL, gli enti, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione della retribuzione di posizione in godimento secondo le condizioni cui all'allegato A, i criteri ed i parametri seguenti:*

- A) **CONDIZIONI:** possono essere di carattere oggettivo ovvero di carattere soggettivo.
- B) **Condizioni oggettive.** Si riferiscono all'Ente locale ove si presta servizio e sono articolate in tre categorie: complessità organizzativa (ad es. complessità, in funzione del numero delle aree o settori presenti nell'ente, della funzione di sovrintendenza e coordinamento di dirigenti o responsabili di servizio, laddove non siano state conferite, all'interno o all'esterno, le funzioni di direzione generale), complessità funzionale (ad es. presenza di particolari uffici o di particolari forme di gestione dei servizi) e disagio ambientale (ad es. sedi di alta montagna, estrema carenza di

organico, situazioni anche transitorie di calamità naturale o difficoltà socioeconomiche). Le funzioni individuate nella tabella all'allegato A che coincidono con le attività ed i compiti tipici del Direttore Generale non possono essere computate ai fini della maggiorazione della retribuzione di posizione qualora il Segretario sia stato nominato Direttore Generale.

- C) **Condizioni soggettive.** Sono individuate tre categorie: affidamento al Segretario di attività gestionali (ad es. responsabilità servizio finanziario, rilascio concessioni edilizie, ecc.) incarichi speciali (ad es. presidenza Nucleo di valutazione, ove non diversamente remunerata), progetti speciali (ad es. coordinamento patti territoriali, ecc.).

Relativamente agli incarichi per attività di carattere gestionale occorre che gli stessi siano conferiti in via temporanea e dopo aver accertato l'inesistenza delle necessarie professionalità all'interno dell'Ente.

**OMISSIS** L'importo della maggiorazione deve tenere conto della rilevanza dell'ente e delle funzioni aggiuntive affidate al Segretario. La stessa, riscontrata la presenza delle condizioni sopra dette, non può essere inferiore al 10% e superiore al 50% della retribuzione di posizione in godimento. Ai fini dell'erogazione della predetta maggiorazione le funzioni devono essere effettivamente svolte su incarico formalmente conferito dall'Amministrazione".

Per quanto attiene al c.d. **"galleggiamento"** ai fini della determinazione della maggiorazione la formulazione testuale dell'art. 41 del Contratto e l'interpretazione rigorosa dello stesso, risultata ampiamente prevalente *ab initio* (ARAN e Dipartimento Funzione Pubblica) è altresì, oramai, espressamente avvalorata dal Legislatore con la Legge n. 183/2011 *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"*, art. 14, comma 26, in quanto si impone che l'allineamento stipendiale operi sulla retribuzione di posizione del Segretario Comunale **complessivamente intesa** "ivi inclusa l'eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo art. 41" (Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Campania – Sentenza n. 1627 del 19.10.2012). Più di recente la giurisprudenza (Corte di Cassazione, sez. Lav., sentenza n. 5284 del 6 marzo 2018) ha ulteriormente chiarito che si può procedere al cd *"galleggiamento"* previsto dall'art. 41, comma 5, del CCNL 16 maggio 2001 dei Segretari Comunali, soltanto laddove l'indennità di posizione, anche a seguito dell'applicazione della maggiorazione di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL 16 maggio 2001, risulti inferiore all'indennità percepita dal dirigente dell'ente. In altri termini, per procedere alla determinazione dell'indennità di posizione del Segretario Comunale, trova applicazione, in successione, prima l'eventuale maggiorazione per funzioni aggiuntive ex art. 41, comma 4, del CCNL e, successivamente, ove vi sia ancora una differenza in *minus* della suddetta retribuzione di posizione, rispetto a quella della funzione dirigenziale più elevata prevista dall'ordinamento dell'ente, la regola del riallineamento. La Corte, inoltre, ribadisce quanto già affermato nella sentenza n. 20065 del 6 ottobre 2016, ha già precisato che, *"ai sensi dell'art. 97 d.lgs. n. 267 del 2000 il segretario, oltre a svolgere compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alla legge e ai regolamenti, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, compiti questi che, per le responsabilità che ne discendono, giustificano il riconoscimento di*

una indennità di posizione quantomeno pari a quella del dirigente sottoposto al potere di coordinamento e controllo”.

Ancora più recente Giurisprudenza (Corte d'Appello di Lecce – Sezione Lavoro, Sentenza n. 2772 del 19 gennaio 2018) ha chiarito quale sia la portata della disciplina contrattuale e la corretta modalità di applicazione della stessa.

In particolare chiarisce che **l'attribuzione di funzioni aggiuntive senza preventiva determinazione delle diverse percentuali di incremento dell'indennità di posizione, come imposto dal CCDI del 22.12.2003, comporta un inadempimento contrattuale dell'amministrazione.**

La sentenza afferma chiaramente l'obbligo contrattuale delle amministrazioni di provvedere alla definizione dei parametri di misurazione e valutazione ai fini remunerativi dell'attività espletata dal Segretario Comunale.

Non priva di rilievo in tale sede è la constatazione che solo in data **10 ottobre 2018** (ovvero dopo la assunzione della titolarità dell'Ufficio di Segreteria Generale da parte del sottoscritto avvenuta in data **09.09.2018**), con Deliberazione di Giunta Comunale n. 75, il Comune di Formia ha recepito il Contratto Collettivo Integrativo di Livello Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali di cui all'Accordo n. 2 del 22 dicembre 2003. Con tale Deliberazione sono stati stabiliti i criteri ponderativi per la applicazione percentuale della maggiorazione, **fino** al 50%, dell'indennità di posizione del Segretario Comunale con specifico riferimento alle caratteristiche del Comune di Formia.

**In nulla si è provveduto dal Dicembre 2003 ad ottobre 2018.**

Per quanto attiene alla verifica dei presupposti per la erogazione della retribuzione di risultato si richiama quanto previsto dall'art. 42, comma 1, del CCNL di categoria sottoscritto il 16 maggio 2011, ai sensi del quale *“Ai segretari comunali e provinciali è attribuito un compenso denominato retribuzione di risultato, correlato al conseguimento degli obiettivi assegnati e tenendo conto degli incarichi aggiuntivi complessivi [...] e dal successivo comma 3, secondo il quale “Ai fini della valutazione dei risultati conseguiti e della retribuzione ad essa correlata, gli Enti utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata ai sensi del D. Lgs n. 286/1999, relativo alla definizione di meccanismi e strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati”.*

**Per l'erogazione del compenso in argomento, pertanto, si devono realizzare le seguenti condizioni:**

- fissazione in via preventiva degli obiettivi e predeterminazione delle modalità di valutazione degli stessi;
- verifica degli obiettivi assegnati al Segretario da parte del soggetto preposto a tale attività;
- certificazione del raggiungimento degli obiettivi da parte del soggetto di cui sopra.

Appare utile richiamare, al riguardo, il pronunciamento da parte della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia che, con parere dell'11 settembre 2008 espresso con deliberazione n. 63/2008, nel precisare che il “[...] Segretario Comunale [...] sia dal punto di vista normativo che contrattuale, è stato assimilato alla dirigenza pubblica [...], ha sottolineato, tra l'altro, che *“Il processo di valutazione presuppone l'individuazione di specifici obiettivi che ciascun dirigente deve perseguire nello svolgimento della sua attività, la parametrizzazione di un emolumento al raggiungimento di ciascuno di essi e una verifica, al termine del periodo di riferimento, dell'attività e il*

*riconoscimento della voce retributiva nei limiti dei quali gli obiettivi sono stati raggiunti”.* Infatti, aggiunge la Magistratura Contabile, [...] *la retribuzione di risultato è un elemento retributivo che può essere riconosciuto solo se correlato al raggiungimento di specifici obiettivi connessi all’attività svolta dal Dirigente, fissati in via preventiva dall’Amministrazione”.*

**La necessità della preventiva e formale valutazione dell’attività del Segretario Comunale si pone, pertanto, quale momento imprescindibile e prodromico alla legittima corresponsione della voce retributiva in argomento.**

***Pertanto, ove non si verificano tali presupposti, la retribuzione di risultato non può essere erogata.***

Sul punto la Giurisprudenza (Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale Toscana, sentenza n. 217 – depositata il 7 settembre 2018) ha chiarito quali sono le condizioni per cui i Segretari Comunali possono ottenere la liquidazione dell’indennità di risultato, ovvero:

- A) L’art. 42 del CCL del 16 maggio 2001 prevede una retribuzione di risultato per i Segretari Comunali correlata al raggiungimento degli obiettivi assegnati con valutazione dei risultati conseguiti e verifica e definizione di meccanismi e strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati;
- B) I presupposti per l’erogazione del compenso aggiuntivo in esame sono dunque:**
  - 1. assegnazione di specifici obiettivi da raggiungere;**
  - 2. accertamento ex post dei risultati raggiunti;**
  - 3. fissazione dei parametri per la misurazione dei risultati medesimi.**

Ebbene secondo la Corte dei Conti, la omessa indicazione dei criteri e degli indicatori utilizzati per la valutazione di risultato impedisce la maturazione del diritto alla retribuzione aggiuntiva (in senso conforme alla sentenza della Corte di Appello di Lecce, Sezione Lavoro, 19 gennaio 2018, n. 2772).

Circa la metodologia e i criteri relativi alla valutazione della performance dei Segretari Comunali il D.Lgs. 150/09, al Titolo II, in attuazione della delega contenuta nella L. 15/09, dispone riguardo a misurazione, valutazione e trasparenza della performance dei dipendenti pubblici, Segretari Generali compresi, e in tale contesto la valutazione della performance con periodicità annuale è da effettuare a cura dell’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) o del Nucleo di Valutazione (NdV) a secondo dell’organizzazione interna che autonomamente l’Ente si è dato.

Quanto sopra indipendentemente dalla presenza o meno di “diversi” accordi intercorsi tra le parti (nello specifico Sindaco e Segretario Generale).

Ha infatti chiarito recentissimamente la Giurisprudenza (Corte di Cassazione, sentenza n. 31997 dell’11 dicembre 2018) che *“in tema di lavoro pubblico contrattualizzato, l’adozione da parte della P.A. di un atto negoziale di diritto privato di gestione del rapporto, con il quale venga attribuito al lavoratore un determinato trattamento economico, non è sufficiente, di per sé, a costituire una posizione giuridica soggettiva in capo al lavoratore medesimo, giacché la misura economica deve trovare necessario fondamento nella contrattazione collettiva, con la conseguenza che il diritto si stabilizza in capo al dipendente solo qualora l’atto sia conforme alla volontà delle parti collettive.”* (in senso conforme Cassazione n. 15902/2018).

Con riferimento a quanto sopra l'Ufficio Personale ha prodotto allo scrivente la seguente documentazione:

1. Decreto Sindacale n. 5 del 16.02.2015 di attribuzione del trattamento economico al Segretario Generale *pro-tempore*;
2. Decreto Sindacale n. 5 del 30.01.2017 (Prot. n. 6586/2017) di attribuzione della indennità di risultato anno 2015/2016 al Segretario Generale *pro-tempore*;
3. Nota Prot. n. 14629 del 27.03.2017 con la quale il Segretario Generale *pro-tempore* segnala un "divario sistemico" tra le buste paga e il decreto sindacale di attribuzione del trattamento economico;
4. Decreto Sindacale n. 11 del 14.04.2017 di attribuzione del trattamento economico al Segretario Generale *pro-tempore* a far data dal 1° settembre 2015, ivi compresa l'attribuzione della indennità di maggiorazione per funzioni aggiuntive;
5. Determinazione n. 49 del 15.05.2017 – Settore Affari Generale e Risorse Umane – Servizio: Risorse Umane di liquidazione della retribuzione di risultato al Segretario Generale *pro-tempore* per gli anni 2015-e 2016;
6. Decreto Sindacale n. 48 del 18.12.2017 relativo alla indennità di risultato del Segretario Generale *pro-tempore* per l'anno 2017;
7. Decreto Commissariale n. 11 del 15.02.2018 relativo al trattamento economico del Segretario Generale *pro-tempore*, ivi compresa la maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura massima quale contrattualmente prevista ovvero 50% in più rispetto a quella in godimento. **Con tale Decreto vengono, per la prima volta, percentualmente ponderati i criteri oggettivi e soggettivi con riferimento ai singoli atti formali.**
8. Determinazione n. 19 del 20.02.2018 – Settore: Affari Generali e Risorse Umane – Servizio: Risorse Umane con la quale si determina il trattamento economico del Segretario Generale *pro-tempore*;
9. Determinazione n. 36 del 27.03.2018 – Settore Affari Generali e Risorse Umane – Servizio: Risorse Umane, con la quale si provvede alla liquidazione della retribuzione di risultato per l'anno 2017 al Segretario Generale *pro-tempore*.

Da ultimo, il Nucleo di Valutazione, con Verbale n. 19/2018 del 7 dicembre 2018 dichiara di "esprimere un giudizio positivo" sulla relazione inviata dal Segretario Generale *pro-tempore* relativa al 2018 e demanda "al Sindaco la quantificazione della percentuale di retribuzione di risultato".

A seguito di quanto sopra il Sindaco, per il tramite del sottoscritto, con nota Prot. n. 58423 del 14 dicembre 2018, ha richiesto ai competenti Uffici del Comune e al Nucleo di Valutazione di acquisire, anche con riferimento a quanto premesso e chiarito nel presente paragrafo, ai fini della legittimità delle liquidazioni inerenti la retribuzione di risultato e la maggiorazione di posizione, tutta la documentazione di legge trattandosi, peraltro, di **provvedimenti eventualmente assunti in periodi di tempo in cui i soggetti decidenti e i responsabili erano diversi dal Sindaco *pro-tempore*.**

**Alla data odierna tale documentazione non è stata ancora trasmessa.**

La problematica in esame necessita, quindi, di ulteriori e particolari approfondimenti in quanto, come ribadito dalla Giurisprudenza: "Con ogni evidenza la menzione dei criteri e parametri valutativi stabiliti nel contratto integrativo di comparto si connota, pertanto, come mera clausola di stile, funzionale alla correttezza formale dell'atto, risultando nella



sostanza palesemente elusa la logica sottesa alla disciplina contrattuale. (...) infatti, l'accurata individuazione – operata nell'accordo integrativo – delle condizioni soggettive ed oggettive da prendere in considerazione per corrispondere la maggiorazione in discussione, si presenta strettamente funzionale alla natura eventuale del beneficio nonché alla prevista graduazione della misura in cui può essere concesso: ciò implica, in primo luogo, che il provvedimento di conferimento rechi un'esaustiva esposizione delle attività affidate al Segretario – aggiuntive, o comunque rientranti in quelle peculiari indicate nelle tabelle allegate al contratto integrativo – ed, in relazione a esse, indichi motivatamente la percentuale di attribuzione” (Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Campania, Sentenza 1627 del 19.10.2012).

**I fatti sopra indicati sembrano prospettare profili di danno all'Erario dell'Ente per intervenuta liquidazione di compensi aggiuntivi a favore dei vertici amministrativi dell'Ente contra ed extra legem. Ad esatta verifica di quanto sopra, si dispone che il Dirigente responsabile del “Personale” e il Dirigente responsabile del “Servizio Finanziario” provvedano alle verifiche istruttorie di competenza e relazionino in merito allo scrivente.**

## 14. IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI – UTENZE

Per quanto è dato verificare in atti, l'Organo Interno di Controllo contabile quale il Collegio dei Revisori dei Conti, solo in data successiva alla elezione della nuova Amministrazione Comunale (giugno 2018) ha ritenuto di dover esaminare la problematica relativa alla gestione degli impianti sportivi comunali e dei rapporti contrattuali inerenti le utenze (Verbale n. 159 del 19.10.2018).

Analogamente la Commissione Consiliare "Trasparenza" come da Verbale del 19.11.2018.

E' necessario a tal riguardo, richiamare la normativa che disciplina la materia in esame.

L'art. 13 del D.L. 87/2018 (c.d. "Decreto Dignità", pubblicato sulla G.U. del 13 luglio 2018, n. 161) modifica ancora una volta la normativa sull'affidamento degli impianti sportivi delle società sportive intervenendo sui commi 24, 25 e 26 Legge 289/2002, dopo le modifiche introdotte dalla L. 205/2017.

Per comprendere gli effetti delle nuove disposizioni contenute nel decreto è necessario considerare le modifiche che le norme della Legge di Bilancio 2018 avevano introdotto nel sistema nel senso di ammettere che ***l'attività sportiva dilettantistica*** potesse essere esercitata anche da società sportive (sia di capitali sia di persone) con scopo di lucro, destinatarie di una serie di benefici fiscali, ma con alcune particolari limitazioni in relazione agli organi statutari.

Le disposizioni contenute nell'art. 13 del D.L. 87/2018 abrogano, anzitutto, l'intera regolamentazione di cui alla L. 205/2017 che definiva la possibilità di lucro per le società sportive dilettantistiche riportando le stesse all'originaria configurazione *solo non profit*.

Il Decreto interviene anche sulle norme della legge 289/2002, anch'esse modificate dalla legge di bilancio 2018, nella parti in cui si specificava, in rapporto alle procedure per l'affidamento in gestione degli impianti sportivi, la possibilità di riservarle in via preferenziale a un novero di soggetti privi di scopo di lucro, chiarendo che questi percorsi potevano coinvolgere anche società sportive dilettantistiche, ma solo senza finalizzazione lucrativa (escludendo pertanto quelle che invece la dichiaravano).

Le modifiche apportate dall'articolo 13 del DI 87/2018 all'articolo 90, comma 25 della legge 289/2002 riconducono la disposizione alla formulazione originaria, in base alla quale, nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari.

La previsione, peraltro, è una norma-quadro, che rimette alle Regioni la definizione delle modalità di affidamento e la nuova modifica normativa conferma la piena vigenza del comma 25 dell'art. 90 della L. 289/2002.

L'articolo 13 del DI 87/2018 ha peraltro modificato anche il comma 24 dell'articolo 90 della legge n. 289, stabilendo che l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali debba essere aperto a tutti i cittadini e debba essere garantito, sulla

base di criteri obiettivi, a tutte le associazioni sportive (eliminando per queste ultime le specificazioni contenute nella norma originaria).

La modifica del comma 26 dello stesso articolo 90 riconduce al quadro originario l'affidamento delle **palestre scolastiche**, tuttavia producendo in questo caso un particolare effetto, poiché l'eliminazione dell'inciso "in via preferenziale" determina ora che gli enti territoriali debbano porre gli impianti sportivi delle scuole a disposizione di società sportive e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo Comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti, rafforzando il favor per questi organismi con connotazione di una riserva in via esclusiva nella procedura di affidamento.

L'ANAC, nel parere sulla normativa n. 87 del 2 dicembre 2015, richiamato nella Delibera n. 1300 del 14 dicembre 2016, ha affermato che l'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 – pur mostrando il favor del legislatore per l'affidamento degli impianti sportivi ai soggetti operanti nel settore dello sport – non consente un affidamento diretto degli stessi ma, in conformità alle norme ed ai principi derivanti dal Trattato, occorre procedere ad un confronto concorrenziale tra i oggetti indicati nella stessa disposizione normativa. Detto confronto concorrenziale, secondo le considerazioni svolte, deve essere effettuato nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. 163/2006 (norma, ora abrogata, disciplinante le concessioni di servizi). Attualmente, pertanto, la gestione – anche da parte di associazioni dilettantistiche ai sensi dell'art. 90 legge 289/02 – degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi (in quanto servizi resi per conto dell'amministrazione ed in assenza di rischio operativo), deve essere ricondotta nella categoria degli appalti di servizi, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV (artt. 140, 143 e 144 del d.lgs. 50/2016).

In definitiva se la gestione degli impianti sportivi è attratta nell'allegato "A" al Codice dei contratti ne consegue che fonte di regolazione è appunto il Codice il quale indica i "principi generali" ai quali attenersi negli appalti e l'art. 30, comma 1, non individua al riguardo alcuna via preferenziale. Al contrario il comma 2 del medesimo art. 30 dispone che: *“ Le stazioni appaltanti non possono limitare, in alcun modo artificialmente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici”*.

Quindi l'art. 30, comma 25, della L. 289/2002 non si presta ad essere letta come una disposizione che consente l'affidamento diretto alle associazioni sportive degli appalti di gestione degli impianti sportivi.

Infatti, secondo un pacifico orientamento giurisprudenziale, l'impianto sportivo comunale è un bene che rientra nella previsione dell'ultimo capoverso dell'art. 826 Codice Civile, ossia in quella relativa ai beni di proprietà dei Comuni destinati ad un pubblico servizio e perciò assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili, i quali, ex art. 828 Codice Civile, non possono essere sottratti alla loro destinazione pubblica *“se non nei modi stabiliti dalle legge che lo riguardano”*. Pertanto, l'affidamento a terzi della gestione di un impianto sportivo comunale integra una concessione di pubblico servizio consistente nella erogazione dell'attività di interesse generale rappresentata dall'attività sportiva.

Con riferimento a quanto sopra chiarito è **necessario che i Dirigenti provvedano, ciascuno per quanto di competenza, ad una istruttoria circa le attuali modalità di**

**gestione delle strutture sportive di proprietà del Comune di Formia al fine di verificare la loro conformità a legge** e con particolare riferimento a tali aspetti:

1. esistenza o meno di un formale titolo legittimante l'affidamento della gestione;
2. la attuale vigenza dello stesso e, in caso negativo, il provvedimento formale che ne autorizzi il prosieguo (proroga, rinnovo, ecc.);
3. corrispettivi che il gestore deve versare all'Ente e l'effettivo introito da parte dell'Ente degli stessi;
4. come sono disciplinate le spese di ordinaria e straordinaria manutenzione e quelle di gestione corrente;
5. se l'Ente versi, specificando a quale titolo e in quale misura, un contributo ai gestori;
6. come sono regolamentate le coperture delle spese per le utenze (acqua, luce, gas, telefonia).

**Con particolare riferimento alle spese relative alle utenze si rileva che le stesse devono essere poste in capo al soggetto che effettivamente utilizza le stesse non potendo, giammai, rimanere in capo al Comune né la loro intestazione, né l'obbligo conseguente di pagamento delle fatture. Per giurisprudenza costante una tale prassi costituisce violazione delle norme giuscontabili, qualificando la condotta degli agenti (dipendenti e/o amministratori) come "grave", e a cui consegue la relativa responsabilità contabile per nocumento all'Erario Comunale.**

I Dirigenti e gli Organi di controllo interno a cui la presente Relazione è indirizzata (OREF E NdV) valuteranno la opportunità di procedere alle necessarie verifiche, in relazione alle specifiche competenze di legge (rispetto delle norme gius-contabili e controllo di gestione), anche con riferimento agli adempimenti del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione (PTCT).

Segue uno schema relativo alla **attuale situazione degli impianti sportivi comunali:**

<b>Impianto Sportivo</b>	<b>Concessione/Affidamento</b>	<b>Canone</b>	<b>Utenze</b>	<b>Note</b>
Palamendola	ASD Nuovi Orizzonti Aff.to Temporaneo scaduto	Nessun canone previsto	A carico del Concessionario	Risposta inviata il 15/11/2018
Palestra Fabiani	1. ASD Formia Basketball Affidamento con D.G.C. n. 222 dell'11/09/2017 fino all'espletamento del bando 2. aff.to Anno Sportivo 2018/2019 BASKET FOR EVER (Esente dal pagamento- associazione Disabili)	€ 300,00 rimborso mensile non versato	A carico del Comune	Inviata nota per richiesta documentazione (in attesa di esito)

<b>Impianto Sportivo</b>	<b>Concessione/Affidamento</b>	<b>Canone</b>	<b>Utenze</b>	<b>Note</b>
Pluriuso Via Cassio	Cassio Club concessione scaduta il 10/11/2009	€ 1.291,14 non pagato dalla scadenza della concessione	A carico del Concessionario	Inviata nota per richiesta documentazione (in attesa di esito)
Campi da Tennis Loc. Ponteritto	Ass. Gianola 95 Concessione scaduta il 09/05/2013 in esecuzione della D.G.C. n. 215 del 29/06/2004	€ 1.011,00 canone annuo dal 2005, giusta determinazione n. 152/2005. Pagato fino al 2018 per la somma pari ad € 516,46 in applicazione del rinnovo di cui alla D.G.C. n. 215/2004 che stabiliva gli stessi patti e condizioni di cui al contratto rep. 6773 del 10/05/1995, della appendice rep. 8500 del 16/12/1999 e reg. 8774 del 04/07/2000	A carico del Concessionario	Inviata nota per richiesta documentazione (in attesa di esito)
Campo di tiro a volo Castellonorato	ASD Tiro a Volo concessione scade il 12/05/2020	€ 1.000,00 canone annuo regolarmente pagato fino alla I rata 2018		
Pluriuso Scacciagalline	Ass. Rio Fresco fino all'espletamento del bando, giusta ordinanza sindacale n. 95 del 29/10/2015	Esente	A carico del Concessionario non corrisposte	
Pluriuso Gianola (presso la Scuola I. Calvino)	Parrocchia Risurrezione di Nostro Signore Gesù Cristo affidamento temporaneo Stagione sportiva 2018/2019	Esente	A carico del Comune	
Pluriuso Penitro Via S. Angiolillo	Non affidato		A carico del Comune solo canone	
Pluriuso Trivio Via Cese Gallozzi	Non affidato			
Pluriuso San Giulio	Non affidato		A carico del Comune solo canone	
Pluriuso Di Donato	Oggetto di sequestro			

<b>Palestre</b>	<b>Concessione/Affidamento</b>	<b>Canone</b>	<b>Utenze</b>	<b>Note</b>
Scuola Elementare Gianola I. Calvino	GIOIA GYM RITMICA : lunedì dalle 17,30 alle 19,30 ANZIANI GIANOLA: mercoledì e venerdì dalle 17,30 alle 19,30 MALULA DANCE: martedì dalle 18,30 alle 20,30 giovedì dalle 19,30 alle 21,00 sabato dalle 17,30 alle 19,00 domenica dalle 18,30 alle m19,30 SUENO LATINO: lunedì dalle 19,30 alle 22,30 mercoledì dalle 19,30 alle 21,30 sabato dalle 19,00 alle 21,00	Pagamento tariffe in applicazione alla deliberazione del Commissario Straordinario n. 27 del 17/02/2018		
Scuola Media Mattej	OLIMPIA: lunedì dalle ore 17,30 alle ore 22,30, giovedì dalle 17,30 alle 22,30 SUD PONTINO: martedì dalle 17,30 alle 22,30 mercoledì dalle 19,30 alle 22,30 venerdì dalle 19,30 alle 22,30 GIOIA GYM: mercoledì dalle 17,30 alle 19,30 venerdì dalle 17,30 alle 19,30	Pagamento tariffe in applicazione alla deliberazione del Commissario Straordinario n. 27 del 17/02/2018		
Scuola Media D. Alighieri	Interessata dai lavori	Pagamento tariffe in applicazione alla deliberazione del Commissario Straordinario n. 27 del 17/02/2018		
Scuola Media Pollione	Nessun a concessione/affidamento			
Spazio esterno Scuola Media Pollione	Parrocchia San Giovanni e Battista fino a giugno 2019	Esente	A carico del Comune	

<b>Campi Sportivi Comunali</b>	<b>Concessione/Affidamento</b>	<b>Canone</b>	<b>Utenze</b>	<b>Note</b>
Ex Enaoli Via M. Cerquito	Non in uso		Nessuna Utenza	
San Nicola Castellonorato	Non in uso		A Carico del Comune	
Comunale di Maranola	Formia 1905 Aff.to temporaneo fino all'espletamento del bando	Esente	A Carico del Comune	
Comunale di Penitro	Polisportiva di Penitro		A carico del Concessionario Fornitura Acqua a Carico Del Comune	

Nulla risulta che sia stato posto in essere al fine della eliminazione delle criticità segnalate con l'aggravarsi delle **possibili fattispecie di danno erariale** soprattutto con riferimento alla **illegittima fornitura di utenze varie a totale carico del Comune di Formia**.

La particolare situazione di criticità gestionale degli impianti sportivi, e della regolamentazione delle utenze, era ben conosciuta dall'Amministrazione anche in periodi precedenti, come dimostra la nota ricognitiva Prot. 56223 del 02.12.2016, che si **allega di seguito**.



COMUNE di FORMIA  
Provincia di Latina

5° Settore -  
OPERE PUBBLICHE  
MANUTENZIONE URBANA - PATRIMONIO

Prot. n° 56226/16

Formia, 02.12.2016

Al Sindaco  
Dott. Sandro Bartolomeo

Settore IV  
Opere Pubbliche  
Manutenzione Urbana - Patrimonio  
Assessore Dott.ssa Eleonora Zangrillo

Settore II  
Economico Finanziario  
Assessore Dott. Vinvenzo Treglia

Settore I  
Politiche Culturali e Promozionali  
Scuola - Sport - Turismo  
Assessore Dott. Giovanni Costa

Settore I  
Politiche Culturali e Promozionali  
Scuola - Sport - Turismo  
Dirigente ff Arch. Sisto Astarita

Settore II  
Economico Finanziario  
Dott.ssa Tiziana Livornese

LORO SEDE

**OGGETTO:** Ricognitiva Impianti sportivi comunali - Regolamento Comunale di Gestione

Con la presente si informa che quest'ufficio su richiesta dell'amministrazione, ha effettuato una ricognitiva degli impianti sportivi comunali e delle palestre/locali scolastici di cui all'elenco in allegato, ed una quantificazione sommaria dei costi relativi alle utenze delle stesse a carico di questo Ente.



Si comunica che dalla documentazione presente agli atti è emerso che per la maggior parte degli impianti in elenco i costi di utilizzo (costi utenze, manutenzione ordinaria e straordinaria) sono a carico di questo Ente, che per i soli impianti sportivi comunali su cui si è potuto quantificare la spesa relativa alle utenze, campo di calcio di Maranola (elettrica, idrica, gas), campo di calcio di Castellonorato (elettrica, idrica, gas), palestra Fabiani (elettrica, idrica, gas), campo di calcio di Penitro (idrica), campo pluriuso di San Giulio (elettrica, idrica), campo pluriuso di Scacciagalline (elettrica, idrica), campo pluriuso di Penitro (elettrica, idrica), questo Comune nell'anno 2015 ha impegnato e liquidato una somma di circa € 40.000,00.

A questi costi vanno sommati quelli relativi alla manutenzione ordinaria annuale relativa agli impianti caldaia, elettrico, piccola manutenzione, rifacimenti manti da gioco, spesa omologazione annuale Lega, incidenti per circa € 3.000,00 annue a struttura per un totale stimato di circa € 33.000,00.

Si fa presente che in relazione all'uso delle palestre scolastiche i costi delle utenze per l'uso delle stesse da parte delle associazioni sportive sono di difficile quantificazione in quanto ricompresi in quelle scolastiche: Palestra scuola Mattej, Palestra scuola Pollione, Palestra scuola I. Calvino, palestra Dante Alghieri (attualmente interessata dai lavori di verifica sui solai e quindi non utilizzata).

Nella quasi totalità dei casi le attività svolte dalle associazioni all'interno delle strutture, campi e palestre sono a pagamento per gli utenti.

Si rappresenta che le tariffe che vengono applicate per l'utilizzo dall'ufficio sport, sono quelle per servizi individuali come stabilito dalla Delibera di G.M. n. 89 del 13.04.2016 che dovrebbero essere relative ai singoli utenti e non alle associazioni.

Inoltre questo Comune ha stipulato con la Provincia di Latina un Protocollo di Intesa n. 47172 del 20.09.2016 per il comodato d'uso per anni 99 dell'impianto sportivo denominato Palamendola sito in via G. Amendola località Acquatraversa di cui alla delibera di C.C. n. 49 del 11 novembre 2016 e che il procedimento di consegna è in via di definizione, in attesa della trasmissione della documentazione da parte dell'Ente Provincia della documentazione inerente l'impiantistica.

Per l'impianto sportivo campo comunale di Maranola è stata stipulata una convenzione amministrativa in data 28.07.2016 per l'uso temporaneo con la Società U.S. Formia Calcio 1905.

Per il campo di tiro a volo in località Castellonorato è attiva una concessione d'uso del terreno con scadenza 2020 all'associazione ASD Tiro a Volo; non risultano corrisposti i canoni annuali relativi agli anni 2014 - 2015 - 2016 ed è stato avviato il procedimento amministrativo (ai sensi della L. n. 241/1990 - art. 7 e seguenti) per la revoca (ai sensi della L. n. 241/1990 art. 21-quinquies) del contratto.

Ad oggi risultano scadute le concessioni inerenti gli impianti sportivi comunali dei campi:

- Campo pluriuso di Via Cassio;
- Campo pluriuso coperto di Maranola;
- Campi da tennis in località Ponteritto;

Attualmente solo l'associazione Sporting Club Castello concessionario dell'impianto coperto pluriuso di Maranola continua a corrispondere il canone di concessione pattuito, mentre gli altri svolgono le attività senza corrispondere alcun canone.

Resta comunque a loro carico il costo relativo alle utenze idriche ed elettriche.

Per gli impianti sportivi minori questo Comune a seguito della Deliberazione di G.C. n. 292-ter del 06.08.2014 (Approvazione Nuovo Regolamento "Gestione ed Uso Impianti Sportivi Comunali") ha provveduto in data 24.12.2014 all'indizione di un avviso pubblico per

manifestazioni d'interesse finalizzato all'affidamento di gestione e utilizzo, quali campo pluriuso di San Giulio, Rio Fresco, Gianola e di Penitro con termine ultimo di presentazione entro il 30.01.2015 ma che il procedimento di gara per intervenute cause (dimissione dal pubblico impiego del componente di commissione arch. Antonio Agresti) e di esigenze di riassetto organizzativo del personale e dei dirigenti, si è interrotto in data 23.07.2015.

Nel frattempo si è ritenuto opportuno per esigenze di quartiere (campo pluriuso di Rio Fresco/Scacciagalline) stipulare una convenzione di affidamento provvisorio nelle more della conclusione del bando di cui sopra o di indizione di un nuovo procedimento di gara visto il tempo trascorso dall'indizione della gara 08/2014 e dell'ulteriore esecuzione da parte della commissione 07/2015.

Si rappresenta, altresì, che nei confronti delle associazioni firmatarie di detta convenzione si è proceduto per mancanza volte utenze a trasmettere nota di avvio del procedimento ai sensi della L. n. 241/90 art. 7 e seguenti per la revoca della stessa.

L'associazione Comitato Rio Fresco in data 01.12.2016 ha trasmesso nota di controdeduzioni che si allega alla presente circa l'impossibilità di procedere all'intestazione delle utenze, anche se nel merito è stata sottoscritta apposita convenzione.

Si ravvisa oltretutto un problema di competenze al rilascio delle relative autorizzazione/convenzioni che viene effettuato in alcune occasioni dall'Ufficio Sport e a volte dall'Ufficio Patrimonio.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene urgente un incontro tra i vari Settori coinvolti nella gestione e l'utilizzo degli impianti sportivi comunali nonché delle palestre e locali scolastici al fine di definire le linee guida necessarie:

1. ad una definitiva individuazione dell'ufficio competente al rilascio delle necessarie autorizzazioni/convenzioni;
2. ad una revisione delle tariffe applicate in relazione ai costi sostenuti da questo Ente;
3. ad una rivisitazione del Regolamento Comunale di Gestione di detti impianti che risulta complesso, farraginoso e molto spesso anche contraddittorio (manutenzione straordinaria degli impianti a carico dei gestori) definizione di (impianti con rilevanza economica e non economica).

Allo scopo di trovare delle giuste soluzioni economicamente vantaggiose per questo Comune e allo stesso tempo attuabili in tempi brevi, efficaci per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento degli impianti sportivi oggetto della presente, si fa presente che il D.L. 185/2015 ha previsto misure urgenti interessanti per per favorirne la realizzazione.

In particolare, è stata autorizzata la spesa complessiva di 100 milioni di euro nel triennio 2015-2017, di cui 20 milioni nel 2015, 50 milioni di euro nel 2016 e 30 milioni di euro nel 2017, per eseguire i seguenti interventi previsti al comma 2 dello stesso art. 15:

- a) ricognizione degli impianti sportivi esistenti sul territorio nazionale;
- b) realizzazione e rigenerazione di impianti sportivi con destinazione all'attività agonistica nazionale, localizzati nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane e diffusione di attrezzature sportive nelle stesse aree con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti;
- c) completamento e adeguamento di impianti sportivi esistenti, con destinazione all'attività agonistica nazionale e internazionale;
- d) attività e interventi finalizzati alla presentazione e alla promozione della candidatura di Roma 2024.

Si segnala inoltre che al comma 6 dell'art. 15 dello stesso decreto è stabilito:

“Al di fuori degli interventi previsti dal Piano di cui al comma 3, le associazioni e le società sportive senza fini di lucro possono presentare al Comune, sul cui territorio insiste l'impianto sportivo da rigenerare, riqualificare o ammodernare, un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione sociale e giovanile.

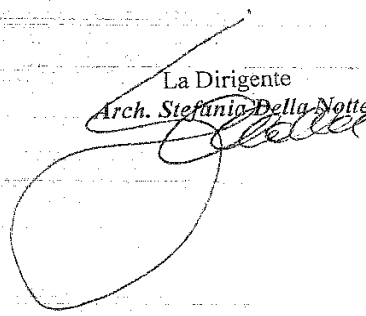
Se il Comune riconosce l'interesse pubblico del progetto affida la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento.”

Si resta in attesa di un riscontro per organizzare un apposita riunione.

ep

La Dirigente

Arch. Stefania Della Notte





## 15. BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Necessita una verifica dell'attività posta in essere relativamente alle intervenute assegnazioni dei beni confiscati alla criminalità organizzata e trasferiti al Comune di Formia (Decreto Legislativo 06.09.2011, n. 159 art. 48 comma 3 lett. c) al fine di un controllo circa la corrispondenza o meno di tali assegnazioni, e la conseguente gestione di tali immobili, alle finalità di legge.

Segue l'elenco degli immobili in esame e i relativi provvedimenti amministrativi:



**ELENCO BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
E TRASFERITI AL COMUNE DI FORMIA**  
(Decreto Legislativo 06/09/2011, n. 159 art. 48 comma 3 lett. c)

NOVEMBRE 2018

N°	REGIONE	PROVINCIA	COMUNE	UBICAZIONE	DECRETO DI ASSEGNAZIONE	CONSISTENZA	INDICAZIONE DEGLI IDENTIFICATIVI CATASTALI	DESTINAZIONE	ASSEGNAZIONE A TERZI
1	Lazio	Latina	Formia	Terreno ex Bardellino Ernesto ed altri in località S. Maria La Noce	Decreto dell'Agenzia del Demanio Direzione beni confiscati n. 54809/08	Terreno della superficie complessiva di mq. 4126 distinto in catasto al Fig. 7 di Formia particelle 16, 441, 648, 650	F. 7/FOR mappali 16, 441, 648, 650	Destinato ad Associazioni e/o Cooperative che operino nell'ambito della "diversa abilita" per svolgere attività di ergoterapia e medio tempo, per la realizzazione di un centro diurno per disabili	Esplícito bando - procedura descrittiva
2	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex DI MURO-TRAPANI in località Acquaravversa	Decreto dell'Agenzia del Demanio Direzione beni confiscati n. 53578 del 03.08.2000 e rettifica per cambio di destinazione prot. 27782 del 05.08.2004	Fabbricato sito in località Acquaravversa su un lotto di terreno di mq. 2333, composto di due piani fuori terra ed un piano interrato per una superficie lorda di 870	F. 15/FOR mappale 292 sub 8	destinato a "Centro di accoglienza ed integrazione per le categorie svantaggiate"	Assegnato a seguito di procedura ad evidenza pubblica all'ATI "Acquiline onlus. Nuovo Orizzonte coop.soc e Coop. soc. Alternativa S.I.L.O.S onlus per 09(nove) anni - Delibera di G.C. n. 15 del 15/02/2017

3	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex GRIFFO in località Vindicio	Decreto dell' Agenzia Nazionale per l' amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata prot. 3276 del 30.01.2014	Appartamento di mq. 102 con annesso portico di mq. 48 e giardino di mq. 96, in località Vindicio, lo stesso è stato oggetto di ristrutturazione edilizia e diviso in due alloggi (fig. 13 di Formia mappale 1165)	F. 13/FOR mappale 1165 sub. 2 e 1166	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ovvero anche per finalità di lucro ed i proventi reimpiegati esclusivamente per scopi sociali, ovvero assegnato tramite bando ad enti beneficari	Non assegnato
4	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex Bardellino Ernesto sito in Via Don Luigi Sturzo n. 2	Decreto dell' Agenzia Nazionale per l' amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata n. 3227 del 30.01.2014	Appartamento al piano terra di vani 2,4	F. 29/MAR mappale 253 sub. 20	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ovvero anche per finalità di lucro ed i proventi reimpiegati esclusivamente per scopi sociali, ovvero assegnati tramite bando ad enti beneficari	Assegnato a D' Acunto Salvatore Decreto Sindacale n. 24 del 01/06/2017
5	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex Bardellino Ernesto sito in Via Don Luigi Sturzo n. 2	Decreto dell' Agenzia Nazionale per l' amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata n. 3227 del 30.01.2014	Negoziato al piano terra di mq. 33	F. 29/MAR mappale 253 sub. 21	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ovvero anche per finalità di lucro ed i proventi reimpiegati esclusivamente per scopi sociali, ovvero assegnati tramite bando ad enti beneficari	Assegnato a D' Acunto Salvatore Decreto Sindacale n. 24 del 01/06/2017

6	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex Bardellino Ernesto sito in viale Unità d'Italia	Decreto dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata n. 23968 del 10.10.2013	Appartamento al piano terra di vani 3,5	F. 13/FOR mappale 1165 sub. 3	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ed in particolare modo a favori di soggetti in liste d'attesa per alloggi di edilizia popolare ovvero per finalità di lucro, i cui proventi dovranno essere reinvestiti esclusivamente per scopi sociali, ovvero, infine, assegnati tramite bando ad enti beneficiari	Collocazione temporanea ed eccezionale deposito libri disposizione del Sindaco e del Segretario Generale, prot. 18022 del 14/04/2017
7	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex Bardellino Ernesto sito in viale Unità d'Italia	Decreto dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata n. 23968 del 10.10.2013	Appartamento al piano terra di vani 2,5	F. 13/FOR mappale 1165 sub. 6	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ed in particolare modo a favori di soggetti in liste d'attesa per alloggi di edilizia popolare ovvero per finalità di lucro, i cui proventi dovranno essere reinvestiti esclusivamente per scopi sociali, ovvero, infine, assegnati tramite bando ad enti beneficiari	Collocazione temporanea ed eccezionale deposito libri disposizione del Sindaco e del Segretario Generale, prot. 18022 del 14/04/2017
8	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex Bardellino Ernesto sito in viale Unità d'Italia	Decreto dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata n. 23968 del 10.10.2013	Appartamento al piano primo di vani 6	F. 13/FOR mappale 1165 sub. 7	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ed in particolare modo a favori di soggetti in liste d'attesa per alloggi di edilizia popolare ovvero per finalità di lucro, i cui proventi dovranno essere reinvestiti esclusivamente per scopi sociali, ovvero, infine, assegnati tramite bando ad enti beneficiari	Collocazione temporanea ed eccezionale deposito libri Disposizione del Sindaco e del Segretario Generale, prot. 18022 del 14/04/2017

9	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex Bardellino Ernesto sito in viale Unità d'Italia	Decreto dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata n. 23968 del 10.10.2013	Appartamento al piano primo di vani 3,5	F. 13/FOR mappale 1165 sub. 5	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ed in particolare modo a favori di soggetti in liste d'attesa per alloggi di edilizia popolare ovvero per finalità di lucro, i cui proventi dovranno essere reimpiegati esclusivamente per scopi sociali, ovvero, infine, assegnati tramite bando ad enti beneficiari	Non assegnato (libero dal 18/12/2017)
10	Lazio	Latina	Formia	Immobile ex Bardellino Ernesto sito in Via Anfiteatro 39 scala B int. 1	Decreto dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata n. 23968 del 10.10.2013	Appartamento al piano terra di vani 4	F. 12/FOR mappale 70 sub. 28	Da destinare a finalità istituzionali o sociali e di pubblica utilità ed in particolare modo a favori di soggetti in liste d'attesa per alloggi di edilizia popolare ovvero per finalità di lucro, i cui proventi dovranno essere reimpiegati esclusivamente per scopi sociali, ovvero, infine, assegnati tramite bando ad enti beneficiari	Assegnato a Gaudenzi Antonio e Marino Luisa Ordinanza n. 82 del 12/11/2013



## 16 – CONCESSIONE A TERZI DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI

Nell'ambito dei controlli sull'attività amministrativa dell'Ente, e a seguito della formale segnalazione da parte dei Responsabili pro-tempore circa l'esito di tali controlli, si è potuto rilevare che talora la erogazione di contributi, sussidi e/o provvidenze a favore di soggetti terzi è avvenuta senza il rispetto delle regole procedurali, di pubblicità e di trasparenza fissate dalla legge.

Per quanto sopra si ritiene necessario, anche ai fini di quanto previsto e disposto dal Piano Triennale della prevenzione della corruzione (PTPC), ricostruire **il quadro normativo che regola le “contribuzioni” al di fuori di un rapporto di corrispettività** al fine di ricondurre l'azione amministrativa entro i canoni di legge.

Il Legislatore, in tema di “provvedimenti attributivi di vantaggi economici”, detta una disciplina che ha valenza di principio generale dell'ordinamento giuridico. In particolare, *“le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, le attribuzioni di vantaggi economici consistenti in erogazione di denaro o conferimento di beni, senza obblighi di restituzione o obbligo di pagamento nei confronti della PA, rientrano nel genus dei provvedimenti accrescitivi della sfera giuridica dei destinatari, che, sulla base della normativa vigente (art. 12 della Legge n. 241/1990 e art. 26 del D.Lgs. n. 33/2013), sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni”* (Corte dei conti, Sez. Contr. Veneto, Parere 20 aprile 2016, n. 260/2016).

La Legge sul procedimento amministrativo (Legge n. 241/1990), all'art. 12, sotto la rubrica “Provvedimenti attributivi di vantaggi economici”, al primo comma stabilisce che *“la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”*; il secondo comma, poi, aggiunge che *“l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare da singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1”*.

La Legge con cui è stato attuato il riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni (D.Lgs. n. 33/2013), ha fissato stringenti “Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati”. In particolare, all'art. 26 ha stabilito che *“Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati”* (comma 1). Detto obbligo di pubblicazione riguarda qualsiasi provvedimento attributivo di un vantaggio economico di importo superiore a mille euro e ne costituisce condizione legale di efficacia (l'importo va considerato complessivamente in capo al medesimo soggetto beneficiario, a prescindere che le disposizioni attributive del vantaggio economico siano frazionate in più provvedimenti).

Più nello specifico, l'art. 26 del D.Lgs. n. 33/2013: *“rafforza ulteriormente gli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 12 della legge n. 241/1990, esprimendo l'esigenza di una pubblicità erga omnes, nei limiti ivi indicati: esigenza che si ricollega alla verifica prioritaria nell'ambito del Piano anticorruzione, dei meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, del monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti e dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione (art. 1, comma 9, legge n. 190/2012)”* (Corte dei conti, Sez. Contr. Veneto, Parere n. 260/2016).

Il quadro normativo sin qui richiamato è soggettivamente estendibile agli Enti Locali che rientrano, senza dubbio, nel perimetro *“pubblica amministrazione”*. In questo senso, dunque, sin da ora si può affermare che il Legislatore, anche per gli Enti Locali, ha *“puntellato”* la materia relativa alla concessione di contributi e sussidi *“di particolari cautele e garanzie procedurali: ogni “elargizione” di denaro pubblico, deve esser infatti ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente, non può considerarsi, quindi, operante in piena e assoluta libertà e, nel caso specifico, deve rispettare i canoni costituzionali di uguaglianza e principi stabiliti negli atti fondamentali dell'Ente”* (Corte dei conti, Sez. Contr. Veneto, Parere n. 260/2016).

La Giurisprudenza amministrativa, in ordine alla necessità che i criteri e le modalità per l'attribuzione di vantaggi economici siano *“predeterminati”*, ha ripetutamente affermato che detto principio di legge è finalizzato ad evitare ingiustificate discriminazioni e a garantire la trasparenza dell'azione amministrativa (*ex multis* recentemente TAR Molise-Campobasso, Sent. 12 agosto 2016, n. 320, Sent. n. 317/2016, Sent. n. 304/2015, e Sent. n. 561/2014).

La predeterminazione e la pubblicazione de criteri con i quali sono elargite sovvenzioni, contributi o sussidi a soggetti privato pubblici deve, tra l'altro, riguardare sia l'*an* e sia il *quantum* da concedere.

Diretto corollario del principio di legge sin qui riportato è che l'Organo politico del Comune (Consiglio Comunale) deve adottare la norma regolamentare con cui predetermina i criteri di erogazione dei contributi e, in sede gestionale, l'Organo amministrativo adotta il provvedimento formale attributivo del vantaggio economico.

La motivazione del provvedimento finale di assegnazione deve dar conto dell'esistenza dei presupposti desumibili dai criteri predeterminati dall'Organo politico. In particolare, sul punto, la Giurisprudenza contabile ha precisato che, in ossequio al secondo comma dell'art. 12 cit., i criteri e le modalità a cui si è attenuto l'Ente per l'assegnazione o il riparto dello stanziamento, deve risultare dai singoli provvedimenti di concessione del vantaggio economico (Corte dei conti, Sez. Contr. Basilicata, delibere 14 settembre 2016, nn. 37-39 e 5 ottobre 2016, n. 41).

Parallelamente, sul piano gestionale/contabile, l'accertamento della violazione delle regole contenute nell'art. 12 della Legge n. 241/1990, nonché la violazione dei canoni di pubblicità e trasparenza che devono governare l'agire della pubblica amministrazione anche in sede di concessione di vantaggi economici in favore di soggetti terzi, sono stati ritenuti dalla Magistratura Contabile indice di una non sana gestione delle risorse

finanziarie di un Ente Locale (Conrte dei conti, Sezione regionale di controllo della Lombardia (deliberazione Lombardia, 19 gennaio 2017, n. 4/2017/PRSE).

I provvedimenti riconducibili all'art. 12, della Legge n. 241/1990 si traducono nell'attribuzione di una somma di denaro, o di un altro bene economicamente valutabile, senza che ci sia un rapporto di corrispettività e, quindi, senza che sorga in capo al destinatario l'obbligo di restituzione o l'erogazione di una controprestazione che si inserisca in un rapporto di sinallagmaticità.

Si annoverano in questa ampia categoria i **sussidi** (che hanno una valenza latamente assistenziale), gli **indennizzi** (che si fondano su un principio di solidarietà), i **premi**, i **contributi** (volti ad incentivare una attività considerata di pubblico interesse) e le **sovvenzioni in senso stretto** (finalizzate ad agevolare l'esercizio di attività imprenditoriali mediante l'erogazione o di contributi a fondo perduto o di finanziamenti a tasso agevolato).

In proposito il Consiglio di Stato ha ribadito che devono essere rispettose del principio dettato dall'art. 12 della Legge n. 241/1990 – ossia *“deve essere preceduta dalla predeterminazione e dalla pubblicazione da parte delle P.A. procedenti dei criteri cui le stesse Amministrazioni si dovranno attenere nell'an e nel quantum da concedere”* *“qualsiasi genere di sovvenzione, contributi o sussidi a soggetti privati o pubblici”* (sentenza del Consiglio di Stato, 23 maggio 2015, n. 1552).

Alla luce di quanto sin qui detto, dunque, quando la contribuzione in favore di un soggetto privato, oltre a non essere caratterizzata dall'elemento della *“corrispettività”* (e, quindi soggiacere ai principi fissati dall'art. 12, della Legge n. 241/1990 e dell'art. 26 del D.Lgs. n. 33/2013), è anche funzionale alle finalità previste dall'art. 1, comma 2, della Legge n. 328/2000, e si può affermare che l'amministrazione comunale non solo deve predeterminare e rendere pubbliche le modalità procedurali ed i criteri attraverso cui avverrà l'elargizione, ma deve anche stabilire che la concessione del contributo economico destinato a soggetto in situazione di bisogno sia subordinata alla determinazione dell'ISEE in ossequio a quanto stabilito dall'art. 25 della Legge n. 328/2000.

Per quanto sopra si può concludere che il Comune, quando intende assumere un *“provvedimento attributivo di vantaggi economici”* in favore di un soggetto terzo, deve sicuramente rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico positivizzati dagli artt. 12 della Legge n. 241/1990 e 26 del D.Lgs. n. 33/2013. In altri termini, **le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, le attribuzioni di vantaggi economici consistenti in erogazione di denaro o conferimento di beni, che non presentano il carattere della corrispettività, possono essere erogati unicamente quando l'Ente “predetermina” con un proprio regolamento i criteri e le modalità per l'erogazione di detti contributi, al fine di evitare ingiustificate discriminazioni e di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa.**

Sul **piano gestionale** la violazione delle regole procedurali prescritte dall'art. 12 della Legge n. 241/1990, nonché la violazione dei canoni di pubblicità e trasparenza, in sede di concessione di vantaggi economici in favore di soggetti terzi, sono indice di una non sana gestione delle risorse finanziarie dell'Ente. Inoltre, a livello di programmazione, l'Ente con il bilancio deve fissare l'ammontare complessivo delle risorse destinate a

finanziare “le contribuzioni non corrispettive”, in modo funzionale e proporzionato alle capacità finanziarie dell’Ente medesimo.

Il Comune di Formia ha approvato un proprio Regolamento per la disciplina delle “concessioni sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari a terzi” con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 1° marzo 1991.

**Quindi, le disposizioni in esame, risalgono oramai a quasi trenta anni addietro e necessitano, sicuramente, di ampia ed urgente rivisitazione in modo da renderle conformi alla sopravvenuta, e significativa, normativa in materia specifica e di azione amministrativa in generale.**

Nelle more dell’ approvazione di un nuovo Regolamento i Dirigenti dei Settori hanno comunque l’obbligo di attenersi alla vigente normativa regolamentare nella misura in cui la stessa non contrasti con specifiche disposizioni di legge quale diritto *supervenienti*, con valenza eventualmente abrogativa delle norme precedenti in base alle disposizioni sulle fonti del diritto.

Quanto sopra anche al fine di evitare il concretarsi di un possibile requisito della “*doppia ingiustizia*” nel senso che il beneficio patrimoniale accordato potrebbe rivelarsi *non iure*, ossia non spettante secondo il diritto positivo e quindi scaturire da una violazione di legge (Cassazione Penale, Sez. 6, Sent. n. 10133 del 17.02.2015, Rv. 262800).

La condotta sopra descritta potrebbe perciò essere idonea anche a concretare il reato di abuso di ufficio (Cassazione Penale del 21 maggio 2018, n. 22523) qualora la elargizione di benefici economici venga disposta in violazione del Regolamento Comunale e della Legge e, in ogni caso, in violazione della normativa relativa alla fornitura di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria.

**I Sigg. Dirigenti vorranno particolarmente evitare che la elargizione dei contributi in esame avvenga *contra legem* per il seguente ordine di violazioni:**

1. assenza di qualsiasi sorta di pubblicità dell’iniziativa;
2. difetto di previa formale attività istruttoria di verifica della legittimazione del richiedente, singolo o associato;
3. omessa violazione della rilevanza sociale del progetto;
4. mancata formale disamina di altre analoghe richieste di compartecipazione pervenute al Comune;
5. mancato esame della documentazione basilare quali l’atto costitutivo e lo statuto della specifica associazione, verifica della mancanza di sede dell’associazione, presentazione di progetti improntati ad assoluta e radicale genericità;
6. mancata e/o immotivata determinazione del *quantum* del contributo accordato;

Quanto sopra costituisce specifico rilievo ai Dirigenti di Settore, nei limiti delle funzioni assegnate, affinché nell’esercizio delle proprie competenze gestionali ex art. 107 del D.Lgs. 267/2000 – TUEL, si attengano, nella eventuale mora dell’adozione di un nuovo Regolamento (di competenza del Consiglio Comunale), ai criteri normativi di cui sopra rendendo la elargizione di contributi economici funzionale al perseguimento dei fini istituzionali dell’Ente e senza che ciò comporti, in un rapporto di leale collaborazione, la conseguenza di un “rallentamento” dell’azione amministrativa.

Risultano pur sempre possibili le **contribuzioni** (siano esse sotto forma di erogazioni, sovvenzioni, o concessioni di patrocinio) **a iniziative di un soggetto terzo**, rientranti nei compiti del Comune e svolte nell’interesse della collettività, in coerenza anche con in

principi di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 18 della Costituzione, trattandosi di contribuzioni connotate dallo svolgimento di un'attività propria del Comune in forma suddidiaria, esercitata cioè in via mediata da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche (cfr. Corte dei Conti, Sez. Controllo Piemonte, 21.12.2012 n. 483; Corte dei Conti, Sez. Controllo Puglia, 14.03.2013, n. 54).

Rimane ovviamente a carico dell'Ente, per il tramite del Dirigente, l'onere di evidenziare, nell'esercizio della sua valutazione discrezionale, le finalità pubblicistiche da perseguire con l'erogazione di vantaggi economici di qualsiasi natura a favore di terzi, motivando le ragioni, quali quelle, ad esempio, legate alla vocazione turistica del territorio, alla tradizione locale, alle finalità non lucrative dell'iniziativa (ad esempio, aperta a tutti e senza corrispettivi, ma solo contributi volontari), alla modalità di svolgimento, ecc.

In ogni caso eventuali esenzioni economiche e/o tributarie non sono concedibili al di fuori delle ipotesi previste dalla normativa che, evidentemente, esclude forme di sostegno a soggetti economici e per iniziative che non siano specificamente volte a scopi di assistenza, previdenza, sanità, educazione, cultura e ricerca scientifica.

Per quanto attiene agli **obblighi di pubblicazione dei provvedimenti di concessione, sovvenzione e contributi** si rimanda alla apposita normativa in materia.

## 17. RECUPERO DELL'EVASIONE E CONTRASTO DELL'ELUSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

In sede di analisi della documentazione amministrativo-contabile, nonché nell'ambito di incontri e colloqui tenuti con gli Organi competenti dell'Ente, è emersa la necessità di porre in essere una significativa attività tesa a contrastare fenomeni di **evasione** ed **elusione** di vari **tributi comunali**.

Certamente il contrasto a tale fenomeno va considerato una priorità per l'Amministrazione Comunale tenuta ad ispirare la propria azione amministrativa, secondo le norme vigenti, ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

Tale condotta risponde, peraltro, a criteri di giustizia fiscale e di equità, oltre che di rispetto del principio di legalità in quanto finalizzato ad una più equa distribuzione del prelievo e, quindi, alla partecipazione dei contribuenti alla spesa pubblica locale nella misura prevista dal regolare andamento del gettito ordinario disciplinato dalle norme vigenti.

Per realizzare tale obiettivo è necessario sviluppare procedure di coordinamento tra gli uffici, nonché modelli di controllo sui procedimenti legati all'accertamento e alla riscossione delle entrate comunali, definendo standard di comportamenti dei diversi centri che partecipano al procedimento.

Le modifiche apportate dal Legislatore negli ultimi anni, sul sistema dei trasferimenti erariali ai Comune e sull'impostazione tributaria da parte degli Enti Locali comportano, ai fini della gestione di una corretta ed equa politica fiscale a carico dei contribuenti, l'esigenza di una conoscenza peculiare del territorio e degli immobili che insistono sullo stesso.

Stante quanto sopra riportato è indifferibile la necessità di migliorare la gestione dell'impostazione tributaria e della riscossione coattiva su crediti esigibili al fine di garantire l'equità del carico fiscale a carico dei cittadini, l'incremento delle entrate tributarie dell'Ente, dirette a garantire gli equilibri di bilancio e una maggiore autonomia finanziaria dell'Ente, perseguendo al contempo una costante e continua azione di contrasto nei confronti dei fenomeni di elusione ed evasione.

Le nuove disposizioni inerenti la fiscalità locale impongono agli Enti Locali una peculiare conoscenza tecnica degli immobili che insistono sul territorio comunale, in virtù del fatto che la nuova fiscalità locale e le risorse che ne derivano sono direttamente collegate al patrimonio immobiliare con la conseguente necessità, tra le altre cose, di verifica e aggiornamento dei valori attribuiti allo stesso.

Alla luce di quanto sopra appare opportuno riportare quanto oggi prevede il **nuovo ordinamento contabile armonizzato** in materia di:

- a) esigibilità delle spese;
- b) accertamento ed esigibilità delle entrate;
- c) riscossione coattiva e prescrizione dei crediti locali.

### **PRELIMINARMENTE: LA COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA**

Il Principio contabile generale n. 16 di cui *all'allegato n. 1 al D.Lgs. n. 118/2011* attiene alla competenza finanziaria: è il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni, attive e passive (accertamenti e impegni), giuridicamente perfezionate.

Il Principio 16 precisa che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.

Il Punto 2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (*allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011*) precisa che la scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diviene esigibile; un credito è esigibile quando non vi siano ostacoli alla sua riscossione.

Dopo aver enunciato i criteri generali per l'imputazione a bilancio degli impegni e degli accertamenti, il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria disciplina praticamente tutte le fattispecie di spese e di entrate, recando spesso delle peculiarità che devono essere tenute in considerazione per la corretta gestione del bilancio e per la precisa elaborazione del rendiconto, influenzando l'esigibilità della spesa anche sulla costituzione del fondo pluriennale vincolato (fpv).

Una corretta applicazione delle casistiche relative all'esigibilità dell'entrata e della spesa può condurre a problemi nel mantenimento degli equilibri di bilancio, nonché a difficoltà nel conseguimento del saldo di finanza pubblica di cui all'art. 1, commi 465, 466, 467 e 468, della *legge 232 del 2016*.

## LA ESIGIBILITA' DELLE SPESE

### Le spese correnti

**Spesa "tabellare" del personale:** gli importi fissi e continuativi della spesa per il personale sono esigibili nell'esercizio di riferimento. I relativi oneri riflessi hanno la stessa esigibilità.

**Spesa per rinnovi contrattuali al personale:** la spesa è esigibile nell'anno di sottoscrizione del contratto collettivo nazionale (CCNL). I relativi oneri riflessi hanno la stessa esigibilità.

**Spesa per il trattamento accessorio del personale (risorse per la contrattazione decentrata):** la spesa relativa al trattamento accessorio e premiante, liquidato nell'esercizio successivo a quello a cui si riferisce, è esigibile nell'esercizio di liquidazione. I relativi oneri riflessi hanno la stessa esigibilità.

**Fornitura di beni ed erogazione di servizi:** la spesa è esigibile nell'esercizio in cui è adempiuta completamente la prestazione da cui scaturisce l'obbligazione.

**Utenze:** è esigibile nell'anno la quota di fornitura annuale erogata.

**Fitti passivi:** è esigibile nell'esercizio quanto da pagare alle scadenze indicate nel contratto di affitto.

**Gettoni di presenza ai Consiglieri Comunali:** la spesa è esigibile nell'esercizio in cui sono avvenute le riunioni del Consiglio Comunale, anche se la liquidazione e il pagamento di gettoni avviene nell'esercizio successivo.

**Incarichi legali:** la spesa è imputata all'esercizio nel quale viene sottoscritto il contratto con l'avvocato.

**Importo e tasse:** il Principio contabile applicato di cui all'*allegato n. 4/2 al decreto 118/2011* non prevede, a parte per l'IVA, una disciplina specifica: dunque, la spesa deve essere imputata all'esercizio nel quale scade l'obbligazione giuridica, secondo i termini di

pagamento. Per l'IVA, l'esigibilità è nell'esercizio in cui viene presentata la dichiarazione IVA, ovvero è contestuale al pagamento avvenuto durante l'esercizio.

**Trasferimenti correnti:** la spesa è esigibile nell'esercizio nel quale è adottato l'atto amministrativo di assegnazione del contributo.

**Interessi passivi su mutui:** sono imputati all'esercizio nel quale è adottato l'atto amministrativo di assegnazione del contributo.

**Quota di capitale dei mutui:** sono imputate all'esercizio nel quale scade l'obbligazione giuridica passiva (l'esigibilità coincide con le date indicate dal piano di ammortamento).

### Le spese d'investimento

Le spese d'investimento sono imputate agli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive, sulla base del cronoprogramma delle spese stesse.

### Le spese per le partite di giro e per i servizi per conto terzi

In deroga al Principio contabile generale della competenza finanziaria, al fine di mantenere l'equilibrio tra le spese e le entrate in partita di giro e per conto terzi, l'imputazione della spesa, così come anche dell'entrata, avviene nell'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata.

## LA ESIGIBILITA' DELLE ENTRATE

### Le entrate correnti

**Entrate tributarie gestite attraverso ruoli o liste di carico (tari, tosap, imposta sulla pubblicità):** l'esigibilità dell'entrata è nell'esercizio di emissione del ruolo o della lista di carico, a condizione che la riscossione sia prevista entro il termine per l'approvazione del rendiconto.

**Entrate tributarie riscosse attraverso il bilancio dello Stato (fondo di solidarietà comunale):** l'entrata è esigibile nell'esercizio in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno della corrispondente spesa nel bilancio dello Stato.

**Entrate tributarie riscosse per autoliquidazione (imu, tasi, addizionale comunale, all'irpef):** sono esigibili le entrate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto.

**Avvisi di accertamento per i tributi locali:** le entrate sono esigibili nell'esercizio di emissione dell'avviso di accertamento, a condizione che la riscossione sia prevista entro il termine per l'approvazione del rendiconto.

**Trasferimenti correnti tra pubbliche amministrazioni:** le entrate sono esigibili nell'esercizio di adozione dell'atto amministrativo di impegno di spesa relativo al contributo (si deve anche prestare attenzione a eventuali termini di pagamento indicati nell'atto amministrativo di impegno).

**Canoni dalla gestione dei beni dell'Ente (canoni di affitto e locazione):** le entrate sono esigibili in base alle scadenze contrattuali.



**Proventi dalla gestione dei servizi pubblici (refezione scolastica, trasporto scolastico, assistenza domiciliare):** le entrate sono esigibili nell'esercizio in cui il servizio è erogato agli utenti.

**Violazioni al codice della strada:** le entrate sono esigibili nell'esercizio di notifica del verbale della polizia locale.

### **Le entrate per il finanziamento di spese di investimento**

**Proventi dai permessi di costruire:** (duplice esigibilità) gli oneri di urbanizzazione sono esigibili al momento del rilascio del permesso di costruire, mentre il costo di costruzione è esigibile con le scadenze inserite dall'Ente nel permesso di costruire.

**Alienazioni:** l'entrata viene accertata al momento del rogito, con imputazione all'esercizio nel quale il rogito prevede l'esecuzione dell'obbligazione.

**Contributi a rendicontazione:** l'Amministrazione Pubblica beneficiaria accerta il contributo con imputazione agli stessi esercizi in cui l'Amministrazione Pubblica che ha assegnato il contributo ha registrato i corrispondenti impegni di spesa.

**Accensione di mutui:** il mutuo è esigibile quando il mutuante rende disponibili le somme oggetto del finanziamento, solitamente alla stipula del contratto.

### **Le entrate per partite di giro e per i servizi per conto terzi**

In deroga al Principio contabile generale della competenza finanziaria, al fine di mantenere l'equilibrio tra le spese e le entrate in partita di giro e per conto terzi, l'imputazione dell'entrata, così come anche della spesa, avviene nell'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata.

## **ACCERTAMENTO ENTRATE**

L'art. 179 del D.Lgs. 267/2000 cita:

*“1. L'accertamento costituisce la prima fase di gestione dell'entrata mediante la quale, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza.*

*2. L'accertamento delle entrate avviene:*

*a) per le entrate di carattere tributario, a seguito di emissione di ruoli o a seguito di altre forme stabilite per legge; (... ..)*

*d) per le altre entrate, anche di natura eventuale o variabile, mediante contratti, provvedimenti giudiziari o atti amministrativi specifici. (... ..)”*

L'accertamento è la prima e la più importante delle tre fasi gestionali e caratterizza il bilancio finanziario di competenza. Presuppone idonea documentazione attraverso la quale sono verificati ed evidenziati dal competente Responsabile del Servizio, che lo attesta:

- a) la ragione del credito;
- b) il titolo giuridico che supporta il credito;
- c) il soggetto debitore;
- d) l'ammontare del credito scaduto o che viene a scadere nell'anno o successivamente;
- e) la relativa scadenza nell'anno o negli anni successivi.

In mancanza anche di uno soltanto dei requisiti di cui alle precedenti lettere da a) ad e), non può farsi luogo ad alcun accertamento. In particolare, non è corretto e non rispetta il principio della veridicità, l'accertamento di somme ove non si siano perfezionate le condizioni per portare i crediti a conoscenza dei terzi nei modi che si rendono necessari per avere titolo alla loro riscossione. Il regolamento di contabilità dell'Ente è opportuno che preveda i tempi ed i modi secondo i quali i Responsabili dei Servizi trasmettono al Responsabile del Servizio Finanziario l'idonea documentazione ai fini dell'annotazione delle scritture contabili (principio contabile n. 2, punto 15).

L'accertamento avviene sulla base del principio della competenza finanziaria secondo il quale un'entrata è accertabile nell'esercizio finanziario in cui è sorto il diritto di credito e quest'ultimo sia connotato dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità. Un credito è certo in presenza di un idoneo titolo giuridico in cui esso trova fondamento; è liquido se ne è determinato l'ammontare; è esigibile se sia venuto in scadenza nell'esercizio o, per la riscossione del relativo importo, l'Ente abbia autonomamente fissato il versamento nell'anno successivo, ovvero abbia concesso al debitore una dilazione di pagamento che cada negli esercizi successivi (principio contabile n. 2, punto 19).

**Un'entrata tributaria è accertabile soltanto dopo che** sia stato formato il ruolo, o acquisita la denuncia, o ricevuto il versamento effettuato in autoliquidazione, o comunicato il gettito, o **divenuto definitivo l'atto di accertamento** o di liquidazione. Per l'entrata relativa agli oneri per permessi di costruire, da qualificarsi come tributaria, l'accertamento è effettuato sulla base degli introiti effettivi (Principio contabile n. 2, punto 20).

**L'Osservatorio per la Finanza Locale, nel parere del 05.09.2002**, ha ritenuto che gli Enti Locali debbono attenersi esclusivamente e letteralmente alle prescrizioni dell'art. 179 del comma 1 Testo Unico, come di seguito riportato: *“L'accertamento costituisce la prima fase di gestione dell'entrata mediante la quale, sulla base di idonea documentazione viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza”*. Esso è principio generale con valore inderogabile, secondo la stringente definizione che ne dà il comma 4 dell'articolo 152 del Testo Unico. Sarebbero radicalmente illegittimi non solo comportamenti contrastanti, ma anche autonome regolamentazioni, riconosciute in via generale. Orbene, discostandosi dalle già vigenti altre norme riguardanti Enti diversi (Stato ed Enti Pubblici non economici) l'originario art. 21 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, poi integralmente trasfuso, senza varianti, nell'art. 179, comma 1, del vigente Testo Unico non ha prescritto che la scadenza del credito dovesse cadere all'interno dell'esercizio finanziario nel quale si eseguiva l'accertamento, ma si è limitato, senza ombra di dubbio, a sancire che l'accertamento indicasse la scadenza del credito, ovviamente anche al di là dell'esercizio finanziario nel quale si sarebbe effettuato l'accertamento. Con ciò il principio della competenza finanziaria, per gli Enti Locali, è stato configurato in modo corretto e coerente sia per le entrate che per le spese, in quanto per entrambe fa riferimento ad un assetto giuridico preciso consistente da una parte nella constatazione dell'esistenza di un documentato diritto di credito e dall'altra di un obbligo di pagare”.

L'Osservatorio si è espresso, per due anni consecutivi, affermando che gli Enti Locali debbono attenersi esclusivamente e letteralmente alle prescrizione dell'art. 179 del

comma 1 del D.Lgs. 267/2000, il quale prevede che l'accertamento deve far riferimento ad un assetto giuridico preciso, consistente nella constatazione dell'esistenza di un documentato diritto di credito e di un'indicazione di scadenza dello stesso.

Quanto sopra chiarito si può osservare quanto segue:

1. la rilevazione contabile di accertamento di somme può essere disposta quando gli avvisi di accertamento notificati ai contribuenti sono divenuti esecutivi;
2. con l'avviso di accertamento esiste un "documentato diritto di credito" ed una "scadenza" che si configura nei sessanta giorni entro cui il contribuente deve pagare all'Ente. Come espresso nel sopra citato punto 20 del principio contabile n. 2, l'entrata è accertabile nel momento in cui l'atto di accertamento è divenuto definitivo;
3. nel caso delle entrate derivanti da mancato o ritardato pagamento di sanzioni al Codice della Strada (CDS) le multe emesse costituiscono valido titolo per l'accertamento delle stesse a bilancio e la scadenza è indicata sulla multa stessa insieme con l'indicazione delle modalità di pagamento. Altro discorso merita poi l'effettiva esigibilità delle multe (prescinde dalla nascita del diritto ad accertare) che richiede l'accantonamento di circa il 40% al Titolo I spesa intervento 10 fondo svalutazione crediti, posto l'elevato grado di inesigibilità in materia.

### **RISCOSSIONE COATTIVA DEI CREDITI LOCALI – PRESCRIZIONE**

*La riscossione coattiva dei crediti dell'Ente va fatta in tempi brevi, sia per le entrate tributarie sia per quelle di natura patrimoniale. Ormai è consolidato l'orientamento giurisprudenziale che esclude che per le entrate locali sia applicabile la stessa regola che vale per i crediti erariali, che possono essere riscossi nel termine di prescrizione decennale. **Le entrate si prescrivono in cinque anni.***

La Cassazione ha chiarito che, a differenza dei tributi erariali, le somme dovute per tributi, contributi e canoni locali sono collegate a prestazioni periodiche e, come tali, rientrano nell'ambito di applicazione della norma civilistica, vale a dire l'art. 2984 del Codice Civile, che prevede la prescrizione quinquennale.

Naturalmente, per i tributi locali si fa riferimento ai termini per lo svolgimento delle azioni esecutive, al di là del fatto che queste vengano esperite dall'Ente direttamente, dagli agenti di riscossione o dai concessionari.

Il Giudice di legittimità si è già pronunciato sui crediti Tarsu, Ici, nonché sul canone idrico. Con la sentenza 28576/2017 ha stabilito che il recupero dell'Ici, o dell'Imu, è soggetto al termine di prescrizione di cinque anni, se non viene notificata un'intimazione di pagamento o un atto interruttivo della prescrizione. La prescrizione ordinaria decennale si applica solo qualora il credito vantato dall'Amministrazione Comunale sia stato riconosciuto da una sentenza divenuta definitiva e non già quando risulti dovuto in seguito a un accertamento divenuto definitivo per omessa impugnazione. Al riguardo, è chiara e netta anche la posizione assunta dai Giudici di merito.

Per esempio, la Commissione tributaria regionale di Roma (sentenza 47/2017) ha precisato che il recupero forzoso del credito riguardante la tassa rifiuti è soggetto al termine di prescrizione quinquennale poiché si tratta di una prestazione periodica a carico del contribuente. Dunque le azioni esecutive esperite da Equitalia, o da altri soggetti incaricati dalle Amministrazioni Comunali che riscuotono a mezzo ingiunzione, non

possono essere adottate oltre il termine di cinque anni, a meno che non sia stato notificato un atto interruttivo della prescrizione.

Questo breve termine prescrizionale rappresenta un limite per tutti i tributi e entrate locali che si pagano ad anno o frazione di anno. Le prestazioni periodiche sono disciplinate dall'art. 2948 del Codice Civile, secondo cui il termine per recuperare il credito si riduce a cinque anni per tutto ciò che si paga periodicamente ad anno o in termini più brevi.

Questo principio vale non solo per la tassa rifiuti, ma per le entrate locali che, normalmente, si pagano periodicamente.

In questo senso si è espressa anche la Commissione tributaria regionale di Milano, Sezione XII, con la Sentenza 2479/2018. La Cassazione (Ordinanza 6966/2018), inoltre, è intervenuta sulle entrate patrimoniali, chiarendo che il termine di prescrizione del canone idrico è quinquennale e decorre dalla scadenza dell'ultima rata non pagata. Prima di questa scadenza, infatti, il Comune non ha il potere di riscuotere coattivamente le somme dovute.

## **RILIEVI**

Quanto sopra rilevato si suggeriscono alcune misure organizzative che potrebbero essere di ausilio all'Amministrazione per la adozione di **linee strategiche di un piano operativo** per consentire, anche attraverso la istituzione di un eventuale "gruppo di missione", di disporre di tutte le aggiornate informazioni necessarie a garantire una fedele contribuzione, nonché ad intraprendere tutte le azioni ed operazioni necessarie al recupero di somme dovute all'Erario Comunale.

### **Tali linee strategiche potrebbero essere, indicativamente, le seguenti:**

1. emanazione di una direttiva degli Organi di indirizzo politico-amministrativo nella quale di disponga una regolamentazione delle procedure ordinarie dell'Ufficio Tributi finalizzata a prevedere, in tutte le circostanze nelle quali, per accesso diretto o istanza del contribuente, venga presa in esame una singola posizione ai fini tributari, affinché l'Ufficio proceda ad una ricognizione sulla regolarità del pagamento di tutti i tributi di spettanza, prima di chiedere la specifica istruttoria, avviando di conseguenza le iniziative dovute ove emergano irregolarità o crediti dell'Amministrazione;
2. emanazione di analoga direttiva che disponga che l'Ufficio Anagrafe comunichi all'Ufficio Tributi, con cadenza settimanale, l'elenco di cittadini che hanno richiesto la residenza nel Comune, il cambio di residenza o domicilio, nonché l'elenco dei deceduti e qualsivoglia altra notizia rilevante ai fini della regolarità della posizione contributiva;
3. avvio di un progetto di verifica dell'evasione e dell'elusione fiscale che, muovendo dagli immobili presenti nel territorio comunale, determini la regolarità o meno del pagamento di tutti i tributi, articolando l'attività su tre livelli progressivi di accertamento:
  - immobili conosciuti e accatastati;
  - immobili sconosciuti e accatastati;
  - immobili sconosciuti e non accatastati.

Questa progettualità dovrebbe essere realizzata utilizzando l'incrocio delle banche dati in possesso dell'Ente, ovvero acquisendo i collegamenti necessari con altre banche dati (contratti per erogazione di energia elettrica, controlli per la erogazione di gas; ruoli TARSU; anagrafe della popolazione residente; catasto con dati metrici; liste di carico canoni idrici);

4. implementazione di una software-house, anche mediante l'acquisto di hardware, per attività di programmazione su analisi e progettazione al fine di consentire l'incrocio delle banche dati di cui sopra;
5. emanazione di direttiva al Responsabile del Settore "Attività Produttive" di trasmettere mensilmente all'Ufficio Tributi i dati relativi alle autorizzazioni amministrative e sanitarie rilasciate;
6. emanazione di direttiva al Responsabile del Settore "Urbanistica" di trasmettere mensilmente all'Ufficio Tributi i dati relativi ai permessi a costruire rilasciati o ogni altra autorizzazione che comporti modificazione delle unità abitative preesistenti;
7. emanazione di direttiva al Responsabile del Settore "Patrimonio" al fine dell'aggiornamento dell'inventario comunale onde valutare l'opportunità di valorizzazione o alienazione dei beni immobili e tenere sotto controllo la situazione patrimoniale del Comune al fine di incrementare eventualmente le entrate e contenere le spese.

Quanto sopra appare tanto più necessario soprattutto a seguito dei tagli ai trasferimenti statali subiti negli ultimi anni per cui si rende sempre più pressante l'esigenza di fare affidamento sulle entrate proprie dell'Ente, entrate tributarie e patrimoniali che occorre costantemente accertare, ponderare e monitorare, in quanto rappresentano i mezzi finanziari con i quali l'Amministrazione programma l'attività dell'Ente ed assicura la gestione dei servizi resi alla cittadinanza.

Ai fini di cui sopra, peraltro, la Magistratura contabile è costante nel ritenere che maturi **responsabilità amministrativa/contabile in capo ai dirigenti ed a dipendenti che hanno determinato un danno all'Ente per mancati incassi di somme**, nonché gli oneri aggiuntivi in termini di spese legali e di transazioni che sono stati determinati dai ritardi con cui hanno adottato atti amministrativi di loro spettanza. Tali responsabilità maturano a seguito di comportamenti dei Dirigenti, dei Dipendenti, e degli Organi di indirizzo politico-amministrativo in ipotesi di mancato controllo e coordinamento e che abbiano posto in essere condotte negligenti nello svolgimento delle proprie attività soprattutto quando venga in evidenza il mancato esercizio di qualsiasi funzione propulsiva in ordine alla corretta gestione delle pratiche relative ai propri Uffici. Fatto che può portare anche ad evidenziare un assoluto disinteresse nella verifica delle attività degli impiegati sottoposti agevolando un lassismo nell'azione amministrativa, fonte poi di disordine amministrativo, con la conseguenza di possibile omissione di significativi adempimenti di Ufficio.

## **RILIEVI OPERATIVI AI DIRIGENTI**

Nelle more di una eventuale azione procedimentale dell'Amministrazione, ovvero di formale adozione di provvedimenti (regolamenti, direttive, riorganizzazione di uffici e servizi) esecutivi delle sopra indicate *linee strategiche di un piano operativo*, la presente deve intendersi quale formulazione di rilievi operativi **ai Dirigenti di Settore** (da estendere

*ai titolari di Posizione Organizzativa e ai Responsabili di Uffici e Servizi a qualsiasi titolo)* dell'obbligo di:

1. attenersi alla sopraindicata normativa gius-contabile nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di competenza;
2. del rispetto puntuale dei termini procedurali per ogni funzione amministrativa di competenza;
3. evitare la prescrizione di ogni entrata dell'Ente (tributarie, extratributarie, ICI aree edificabili, ecc.)

Quanto sopra rileva anche ai fini del rispetto di quanto previsto e disposto dal Regolamento sul Sistema Integrato dei Controlli Interni e del Piano della Prevenzione della Corruzione.

Gli Organi di controllo interno quali l'OREF e il Nucleo di Valutazione valuteranno la presente per quanto di competenza segnalando, come per legge, ogni eventuale criticità/illegittimità eventualmente riscontrata anche ai fini della responsabilità erariale, della funzione relativa al "controllo di gestione" e della prevenzione della corruzione.

Il controllo di gestione, pur essendo previsto dalla vigente normativa regolamentare dell'Ente e in capo al Nucleo di Valutazione, non è stato (alla data odierna) posto in essere.

Alla data odierna non risulta allo scrivente che l'OREF e il Nucleo di Valutazione abbiano segnalato (fino ad oggi e salva diversa prospettazione) all'Amministrazione criticità in materia di gestione delle entrate (mancate riscossioni, intervenute prescrizioni in relazione alle entrate tributarie, extratributarie, ICI aree edificabilit, ecc.).

## 18. VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE DEL MEF ANNO 2016

Il Comune di Formia è stato oggetto di verifica amministrativo-contabile, *dal giorno 21 settembre al 5 ottobre 2016*, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale di Finanza – *Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica*.

Occorre che i Dirigenti, gli Organi di Controllo interno quali il Collegio dei Revisori dei Conti e il Nucleo di Valutazione, e gli Organi di indirizzo politico-amministrativo diano seguito al superamento dei rilievi evidenziati dal MEF risultando, in ogni caso, che il procedimento di recupero è avviato.

La verifica suddetta ha avuto l'esito di cui all'**allegato "Monitoraggio"** del 14 ottobre 2016:



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

**DIPARTIMENTO DELLA  
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

Ispettorato Generale di Finanza  
*Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica*

---

Settore V

MONITORAGGIO A SEGUITO DI VERIFICA AMMINISTRATIVO –  
CONTABILE

eseguito dal giorno 21 settembre al 05 ottobre 2016

presso il

**Comune di Formia (LT)**

Roma, 14 ottobre 2016

**Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.**  
*Dr. Gaetano Mosella*

## Sommario

PREMESSA .....	3
1. RILIEVI EMERSI IN OCCASIONE DELLA VERIFICA AMMINISTRATIVO CONTABILE EFFETTUATA DAL 26 MAGGIO AL 18 LUGLIO 2008 E PROVVEDIMENTI CONCRETAMENTE ADOTTATI DALL'ENTE PER IL LORO SUPERAMENTO .....	4
1.1. Errata quantificazione ed indebita utilizzazione del fondo per il personale non dirigente nel periodo 2003/2007. ....	4
1.2. Errata quantificazione ed indebita erogazione del fondo per il personale dirigente nel periodo 2003/2007. ....	11
1.3 Errata corresponsione di indennità di posizione per settori dell'ente retti <i>ad interim</i> . ....	12
1.4 Violazione del principio di onnicomprensività per il personale dirigente e per il Segretario generale dell'ente per il periodo 2003/2007. ....	13
1.5 Erronea applicazione del principio del cd. galleggiamento a favore del Segretario generale dell'ente nell'arco temporale 2003/2007. ....	14
1.6 Irregolarità varie nell'affidamento e nella gestione del rapporto con la società partecipata denominata " <i>Formia Servizi s.p.a.</i> ". ....	14



**PREMESSA**

Con nota prot. 85231 del 6.11.15 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha richiesto al comune di Formia (LT) chiarimenti in merito alle residue irregolarità (rilievi nn. 2, lett. b) e c), 3, 4, lett. b), c) e d), 6, 7, 8, 9 e 11) riscontrate in occasione della verifica amministrativo-contabile effettuata, dal 26 maggio al 18 luglio 2008 - S.I. 2051/V/2008, da un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) dell'Ispettorato Generale di Finanza (I.G.F.).

Con la sopra richiamata istanza è stato chiesto all'ente di fornire notizie in merito ai rilievi contestati a suo tempo e riguardanti, principalmente, la gestione del personale del comparto e dei dirigenti, la corresponsione di alcuni emolumenti e l'affidamento e la gestione del rapporto con la "Formia Servizi s.p.a."

L'Ispettorato Generale di Finanza, nella sopra riferita lettera, alla luce del lungo tempo trascorso dall'effettuazione della verifica e della perdurante mancata adozione di misure per la definizione delle riscontrate irregolarità, si è riservato l'opportunità di disporre un apposito accesso ispettivo diretto ad accertare i provvedimenti concretamente adottati dall'ente per il superamento dei rilievi sopra indicati.

Alla luce di quanto sopra, con nota prot. n. 71323 S.I. 2587/V del 09.09.16 il Ragioniere Generale dello Stato, in attuazione della direttiva emanata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha disposto, ai sensi dell'articolo 60, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge n. 196/2009, l'esecuzione – da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica – di un monitoraggio nei confronti del comune di Formia (LT), teso ad accertare i provvedimenti concretamente adottati per il superamento dei rilievi di cui alla verifica amministrativo-contabile sopra citata.

L'Ispettore Generale Capo di Finanza, con distinta nota, in pari data, ha conferito l'incarico per lo svolgimento della verifica al sottoscritto dirigente dei S.I.Fi.P., dott. Gaetano Mosella.

Ciò detto, si è provveduto a verificare se l'attività condotta e/o ancora da condurre da parte dell'ente sia idonea al superamento dei rilievi, a suo tempo formulati, dal Ragioniere Generale dello Stato con nota del 14.01.09 prot. n. 152351.

## **1. RILIEVI EMERSI IN OCCASIONE DELLA VERIFICA AMMINISTRATIVO CONTABILE EFFETTUATA DAL 26 MAGGIO AL 18 LUGLIO 2008 E PROVVEDIMENTI CONCRETAMENTE ADOTTATI DALL'ENTE PER IL LORO SUPERAMENTO**

Preliminarmente, si ritiene necessario riassumere le irregolarità che il comune di Formia avrebbe dovuto superare successivamente alla notifica della relazione ispettiva del 07.10.08 e dei conseguenti rilievi comunicati all'ente con la sopra richiamata nota del 14.01.09 prot. n. 152351.

### **1.1. Errata quantificazione ed indebita utilizzazione del fondo per il personale non dirigente nel periodo 2003/2007.**

L'analisi della composizione del fondo per il salario accessorio del personale dipendente non dirigente dell'ente, così come risulta essere stata effettuata in sede di verifica nell'anno 2008, ha evidenziato come vi sia stata un'erronea quantificazione delle risorse del fondo nel quinquennio oggetto di verifica (2003/2007) pari ad € 376.757,00.

A tal proposito, si segnala che le irregolarità evidenziate dal servizio ispettivo con la nota prot. n. 152351 del 14.01.09 e che, alla data del presente monitoraggio, risultano essere ancora oggetto di rilievi, sono le seguenti:

- *Indebito incremento di risorse aggiuntive ex art. 15, comma 5 e loro stabilizzazione negli anni successivi, in assenza di adeguata certificazione circa la creazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio (già rilievo n. 2 lett. b);*
- *Illegittimo incremento del fondo 2002 a seguito dell'errata interpretazione del disposto dell'art. 48, CCNL del 14.09.2000 riproposto anche per gli anni 2003-2006 (già rilievo n. 2 lett. c);*
- *Illegittimo utilizzo di parte dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie relative agli accertamenti delle violazioni del codice della strada per il pagamento di incentivi al personale di vigilanza (progetti finalizzati alla sicurezza stradale), in violazione della normativa vigente (già rilievo n. 3);*
- *Illegittimo utilizzo delle risorse del fondo per il trattamento accessorio del personale, con particolare riguardo (già rilievo n. 4 lett. b, c, d):*
  - b) all'impiego delle risorse del fondo destinate alla alte professionalità per altri scopi non previsti dal contratto;*

*c) alla corresponsione della produttività sulla base di meccanismi automatici legati alla presenza o in maniera indistinta;*

*d) all'erogazione di somme a titolo di incentivo al di fuori dei parametri previsti dall'art. 18 della legge 109/1994.*

Il comune di Formia ha ritenuto di poter superare quanto rilevato in sede ispettiva applicando la normativa prevista dall'art. 4 del D.L. n. 16 del 06.03.14 convertito, con modificazioni, nella legge n. 68 del 02.05.14 ed adottando, a tal proposito, la deliberazione della Giunta comunale n. 115 del 06.05.15<sup>1</sup> (allegato n. 1).

Ciò detto, si è proceduto a verificare se, per il comune di Formia, ricorressero le condizioni previste dalla sopra richiamata normativa.

Com'è noto, il comma 2 dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 06.03.14, consente agli enti che hanno rispettato il patto di stabilità di compensare le somme da recuperare con l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa, nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del D.L. 98/2011.

Pertanto, gli enti rispettosi del patto, ma che hanno avuto una non corretta gestione dei fondi incentivanti, com'è il caso del comune di Formia, possono utilizzare (per il recupero delle somme inserite in eccesso nei fondi) sia i piani di razionalizzazione organizzativa, che i piani triennali di riduzione e riqualificazione della spesa (anche prevedendo il 100% delle somme risparmiate, anziché il 50%).

Nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità o in mancanza dei citati piani di razionalizzazione, il recupero dovrà essere effettuato sui fondi futuri.

Il comma 3 stabilisce che gli enti in regola con i requisiti indicati con la norma medesima, per le eventuali irregolarità riscontrate negli atti di costituzione e utilizzo dei fondi adottati prima del 31 dicembre 2012, potranno procedere al recupero delle somme sui fondi degli anni successivi o alla compensazione con i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione, ma non dovranno recuperare le somme illecitamente erogate ai dipendenti.

Tale sanatoria non è applicabile nei casi di accertamento giudiziale della responsabilità erariale (giudizio contabile concluso con sentenza definitiva di condanna).

Pertanto, riassumendo ai fini della determinazione dell'ambito di applicazione del comma 3, lo stesso è applicabile agli enti che, prima del 31 dicembre 2012, in assenza di riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, abbiano costituito ed utilizzato i fondi e:

---

<sup>1</sup> A tal proposito, si precisa che si allega la sola deliberazione della Giunta comunale, senza l'accordo del 18.03.15 relativo agli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, pur richiamato nel predetto atto giuntale, atteso che il monitoraggio effettuato riguarda il solo periodo 2003/2007 oggetto della verifica amministrativo contabile del 07.10.08.

- siano in regola con il patto di stabilità;
- abbiano rispettato i limiti di spesa del personale (art. 1, comma 557 e comma 562, legge 296/2006);
- siano in regola con i vincoli alle assunzioni di personale (art. 76, comma 7, D.L. 112/2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, fino al 25 giugno 2014);
- abbiano rispettato le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28 del D.L. 78/2010.

In questi casi, in cui l'ente abbia rispettato i vincoli sopra richiamati, non è applicabile a tali contratti integrativi la sanzione della nullità, per cui gli utilizzi illegittimi dei fondi risultano sanati.

Appare evidente, così come ha anche evidenziato la Corte dei conti - sezione di controllo della Regione Puglia, con il parere del 25.09.14 n. 176, che: **“la disposizione normativa abbia carattere chiaramente eccezionale, in quanto introduce una sorta di “sanatoria” per le fattispecie di illegittima costituzione dei fondi della contrattazione integrativa. Stante la natura eccezionale della disposizione, la stessa non può che essere interpretata restrittivamente, con conseguente esclusione anche di un eventuale ampliamento in via analogica del campo di applicazione. Da quanto appena osservato discende che la compensazione di cui al comma 2 della disposizione in esame non può operare al di fuori delle ipotesi ivi espressamente contemplate”**.

In merito alla possibilità di avvalersi della “sanatoria” prevista dall'art. 4 del D.L. 16/14 si evidenzia quanto argomentato dalla Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Veneto, nel parere n. 256 del 06.04.16, che afferma: **“Mentre all'utilizzo illegittimo del fondo si applica la disciplina del comma 3 (che, nei casi ivi previsti, esclude la nullità e la sostituzione automatica delle clausole in contrasto con i vincoli e i limiti imposti dalle norme di legge e dalla contrattazione collettiva nazionale), la compensazione di cui al comma 2 rimane circoscritta ai casi di determinazione del fondo in contrasto con i vincoli finanziari prevista dal comma 1 ed opera con riferimento ai soli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità.”** Di conseguenza, la Corte dei conti, con tale parere, nel rispondere ad un quesito attinente all'applicazione della “sanatoria” di cui all'articolo 4 comma 3 del D.L. 16/2014, e, in particolare, se l'ente debba aver sempre rispettato nel periodo interessato dall'accertata criticità della costituzione del fondo le condizioni oggettive individuate nel citato comma 3, **ritiene che stante la natura eccezionale della disposizione, la stessa non può che essere interpretata restrittivamente, con conseguente esclusione della possibilità in sede applicativa di ampliare la platea dei possibili destinatari dal punto di vista dell'accertamento dei requisiti oggettivi che il citato comma 3 impone per l'applicazione della “sanatoria”**. Ciò, in quanto il legislatore ha voluto introdurre detta possibilità condizionandola al pedissequo rispetto di

quelle normative pubblicistiche tese alla salvaguardia dei vincoli di finanza pubblica che prevedono il rispetto: del Patto di stabilità; dei vincoli sulla spesa corrente del personale (art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006; ovvero comma 562 dello stesso articolo); dei vincoli alle assunzioni di personale sia a tempo determinato che flessibile (in particolare: art. 76, comma 7, decreto-legge n. 78 del 2010, fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2014 e art. 9, comma 28 del medesimo decreto); della limitazione al trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio (art. 9, commi 1, 2-bis e 21).

Di tal che, se nel periodo di accertata criticità della costituzione del fondo, che nel caso prospettato dal Comune di..... si protrae dal 2008 al 2012, **L'amministrazione interessata non ha rispettato anche uno solo dei sopra richiamati presupposti oggettivi necessari per il ricorso all'operatività di cui all'articolo 4, comma 3 del D.L. 16/2014, la stessa non può usufruire della "sanatoria" prevista dal legislatore.** Infatti, qualora ciò avvenisse, si sarebbe offerta l'opportunità di sanare la non corretta costituzione del fondo mediante la non applicazione delle nullità previste dall'articolo 40, comma 3 quinquies, quinto periodo, anche alle amministrazioni non virtuose, come nel caso del Comune di....., quelle cioè che hanno violato norme pubblicistiche tese alla salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, traducendosi, di conseguenza, l'applicazione della norma in una sorta di "sanatoria" generalizzata che renderebbe di fatto le condizioni oggettive di cui al comma 3 dell'articolo 4, non operanti ampliando, oltremodo, la platea dei soggetti che possono ricorrervi".

Orbene, presso il comune di Formia, così come risulta sia dalla relazione ispettiva del 07.10.08 (pagg. 21/23) che dalla documentazione fornita<sup>2</sup> (allegato n. 2) l'ente non ha rispettato il patto di stabilità nell'anno 2006, anno che rientra nell'ambito temporale del quinquennio (2003/2007) per il quale il comune di Formia ritiene di poter applicare la previsione normativa dell'art. 4 del D.L. 16/14. Mentre, invece, l'ente non ha contezza del rispetto del patto di stabilità per l'anno 2007 a causa di irregolarità rilevate nella gestione delle entrate affluite sul conto corrente postale dell'ente e nel conseguente mancato completamento della procedura richiesta con nota prot. n. 0016199 del 24 febbraio 2010 della RGS (vedasi l'allegato n. 2) in cui il comune di Formia è stato invitato a: "...rivedere le risultanze del patto di stabilità 2007...A tal fine occorre che codesto comune rinvii a questa Ragioneria Generale dello Stato la nuova certificazione del patto di stabilità interno 2007... La rideterminazione avvenga previa deliberazione del Consiglio comunale, munita di un approfondimento tecnico dell'organo di revisione economico-finanziario, con cui si da

<sup>2</sup> Ai fini che qui interessa si allega la sola dichiarazione resa dal dirigente dell'ufficio di ragioneria e la documentazione per il mancato rispetto del patto di stabilità dell'anno 2006.

atto che alcune registrazioni contabili del rendiconto 2007 contenevano anche entrate di competenza degli esercizi precedenti...". Sembra che nulla di tutto ciò sia stato effettuato alla luce della dichiarazione del dirigente dell'ufficio di ragioneria (vedasi sempre l'allegato n. 2) che attesta: "...relativamente all'anno 2007, gli atti a disposizione non consentono allo scrivente ufficio di avere assoluta certezza sulle risultanze dei saldi di competenza e cassa e, conseguentemente, sul raggiungimento o meno dell'obiettivo previsto".

Pertanto, per quanto sopra detto, l'ente non può avvalersi della "sanatoria" prevista dall'art. 4 del D.L. 16/2014 atteso il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2006.

Vi è, poi, da osservare che, con nota inviata via *email* il 5.10.16 (allegato n. 3) i componenti del Collegio dei Revisori dell'ente (in carica fino all'insediamento del nuovo Collegio, avvenuto nel mese di giugno 2016) hanno inteso meglio definire la portata temporale del parere n. 241 del 28.04.15 (allegato n. 4) reso sulla deliberazione della Giunta comunale n. 115 del 06.05.15 laddove hanno affermato che: "... gli anni presi in considerazione dall'Organismo sono stati quelli che vanno dal 2010 al 2014...".

Ma, soprattutto, nel verbale n. 291 del 18.09.15 (allegato n. 5) il Collegio ha reso edotto l'ente sulla circostanza che: "... la sanatoria per il progresso, seppur a prestabilite condizioni, è valida fino all'annualità 2012, restando quindi fuori la sanatoria, le annualità 2013 e 2014" ed "avvisa onde evitare successive condanne per gravi irregolarità contabili, di procedere al recupero delle somme erogate ai dipendenti non dirigenti, per le annualità 2013 e 2014, secondo quanto evidenziato dalla Corte dei conti della Regione Lombardia nella delibera (224/2015 PRSP), che integralmente si allega e alla quale il Collegio intima, mettendo in mora la S.V., a conformarsi".

Tuttavia, alla data di conclusione del presente monitoraggio, nulla di quanto richiesto dai revisori dei conti è stato effettuato, atteso che il comune di Formia non ha provveduto ad effettuare nessun recupero per le annualità 2013 e 2014.

Da ultimo si rileva che, negli atti di costituzione dei fondi esibiti in visione per gli anni 2008/2015, avvenute con le deliberazioni della Giunta comunale: n. 59 dell'11.03.09 (per gli anni 2008 e 2009); n. 289 del 15.09.10 (per l'anno 2010); n. 351 del 29.09.11 (per l'anno 2011); n. 291 del 12.09.12 (per l'anno 2012); n. 75 del 18.03.14 (per l'anno 2013); n.121 del 31.12.14 (per l'anno 2014); determinazione n. 131 del 26.11.15; viene predisposto un aumento della parte variabile del fondo pari ad € 33.769,69 per ogni anno del periodo 2008/2015 per una somma complessiva di € 270.157,52 in virtù dell'applicazione dell'art. 15, comma 2 del CCNL del 01.04.99.

In tal modo operando, risulta violato l'art. 5 del CCNL del 01.04.99 così come sostituito dall'art. 4 del CCNL del 22.01.04, il quale stabilisce che: "L'utilizzo delle risorse è determinato in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale."

Ma vi è di più, non appare legittimo nemmeno l'incremento del fondo così effettuato dal comune di Formia, ai sensi dell'art. 15 comma 2 del CCNL del 01.04.99 il quale consente agli enti, in sede di contrattazione decentrata, di integrare il fondo "... per un importo massimo corrispondente all'1.2 % su base annua del monte salari dell'anno 1997, con l'esclusione della quota relativa alla dirigenza". Ed infatti, Il successivo comma 4 prevede che: "Gli importi previsti ... dal comma 2, possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità".

Dalla norma deriva che è possibile procedere all'incremento del fondo qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- ✓ che l'ente non sia in dissesto o strutturalmente deficitario;
- ✓ che, con apposito atto, disponga l'allocazione delle risorse nel bilancio per tali finalità;
- ✓ che la capacità di spesa sia certificata dal responsabile del servizio finanziario;
- ✓ che il nucleo di valutazione (o servizio di controllo interno) **abbia accertato preventivamente** che l'effettiva disponibilità di bilancio sia stata creata a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinata dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità.

Su questo specifico argomento è intervenuto il recentissimo parere ARAN RAL 1867 del 16.09.16 che sembrerebbe ancorare il legittimo utilizzo delle predette risorse a due distinte ipotesi: "Tale disciplina contrattuale, ai fini del possibile incremento delle risorse decentrate variabili, si articola in due distinte ipotesi:

- a) "...delle effettive disponibilità di bilancio create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività";
- b) "espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità".

Se la seconda ipotesi, indubbiamente, si lega al conseguimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità, individuati e definiti in via preventiva, cui è legato un apposito

stanziamento in bilancio con tale specifica destinazione (in maniera del tutto simile a quanto previsto dal successivo art. 15, comma 5), nella prima ipotesi, invece, la norma lascia spazio alla possibilità di incremento delle risorse decentrate attraverso le disponibilità finanziarie di bilancio conseguenti a processi di riorganizzazione e razionalizzazione delle attività preventivamente individuati ed attivati dagli enti.

**In tale ipotesi, pertanto, non sono richiesti o prescritti specifici obiettivi di produttività o di qualità.**

**Spetterà, comunque, al nucleo di valutazione o al servizio di controllo interno l'accertamento della esistenza delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti derivanti dai processi di razionalizzazione o riorganizzazione.**

Tale accertamento, evidentemente, proprio per le finalità ad esso attribuite, può intervenire solo "a consuntivo", cioè a conclusione dei processi di riorganizzazione o di razionalizzazione delle attività.

Solo a seguito di tale accertamento le risorse di cui si tratta si rendono effettivamente disponibili e sono successivamente spendibili per gli incentivi a favore del personale.

Tuttavia, al comune di Formia, per come risulta dagli atti esibiti, non si rinviene nessuna attività del nucleo di valutazione o di altro analogo servizio di controllo interno che abbia provveduto all': "...accertamento della esistenza delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti derivanti dai processi di razionalizzazione o riorganizzazione."

Come pure è da segnalare la discrasia temporale di approvazione dei fondi per l'anno 2008, laddove la costituzione dello stesso è avvenuta nell'anno successivo a quello di riferimento (G.C. n. 59 dell'11.03.09). Analogamente, nell'anno 2013, la costituzione del fondo è avvenuta nell'anno 2014 (G.C. n. 75 del 18.03.14) oppure è avvenuta il 31 dicembre dello stesso anno 2014 (G.C. n. 121 del 31.12.14).

Ed infine, desta perplessità la costituzione del fondo dell'anno 2015, avvenuta con determinazione del dirigente del settore economico finanziario e del settore risorse umane, n. 131 del 26.11.15, recepita nella deliberazione della Giunta comunale n. 70 del 17.03.16 (allegato n. 6), laddove, nonostante il parere non favorevole reso dal Collegio dei revisori dei conti nel verbale n. 324 del 01.03.16 (allegato n. 7), l'ente provvede ad autorizzare il dirigente (rappresentante della parte pubblica) alla sottoscrizione del relativo contratto decentrato integrativo con l'apposizione di una condizione sospensiva in merito all'utilizzo del fondo per la parte relativa ai progetti: "Condono edilizio per € 30.000,00"; "Sanzioni L.R. 15/2008 per € 30.000,00", "Recupero evasione ICI per € 103.800,00" e "Miglioramento della circolazione stradale per € 130.000,00" che "...non



*potranno essere liquidati in assenza di specifica autorizzazione da parte della Giunta comunale e opportunamente corredati della relativa parte normativa”.*

A tal proposito, non si può non condividere quanto espresso dal parere del Collegio dei revisori dei conti ed al quale si fa integrale rinvio (vedasi l'allegato n. 7) inerente la mancata presenza di preventivi atti amministrativi (deliberazioni di Giunta comunale) in cui si individuano i progetti che l'ente intenderebbe realizzare.

### **1.2. Errata quantificazione ed indebita erogazione del fondo per il personale dirigente nel periodo 2003/2007.**

Per quanto attiene al fondo dei dirigenti dell'ente, analogamente a quanto esposto nel precedente paragrafo, le irregolarità evidenziate dalla verifica amministrativo-contabile del 07.10.08 hanno portato ad un'errata determinazione del fondo per il periodo 2003/2007. In particolare, le irregolarità riscontrate all'epoca possono essere così riassunte:

*- Errata quantificazione delle risorse del fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale, con particolare riferimento:*

- a) All'illegittimo incremento delle risorse costituenti il fondo storico;*
- b) All'indebito incremento delle risorse del fondo conseguenti all'attivazione di nuovi servizi, ma in assenza di un aumento della dotazione organica dei dirigenti;*
- c) Alla mancata riduzione dell'indennità di posizione in corrispondenza dell'aumento dello stipendio tabellare (già rilievo n. 6).*

In merito ai sopra segnalati rilievi l'ente ha consegnato (allegato n. 8) una proposta di deliberazione di Giunta comunale (prot. n. 26044 del 15.06.16), con allegata determinazione n. 37 del 03.05.16 a firma del dirigente del settore economico finanziario di rideterminazione dei fondi per il personale dirigente per gli anni 2009/2014 (vedasi l'allegato n. 8), con la quale intende procedere all'applicazione del D.L. n. 16/14.

In ordine a tale attività, si confermano le osservazioni formulate al precedente paragrafo che non consentono al comune di Formia di poter applicare, anche per il personale dirigente, le previsioni normative prima indicate, attesa la violazione del patto di stabilità dell'anno 2006.

Al momento della conclusione del presente monitoraggio la proposta di deliberazione sopra richiamata risulta essere all'attenzione della Giunta comunale per l'eventuale successiva sua approvazione.

Tuttavia, in ordine a quanto sopra, si osserva che, dagli atti esibiti, manca la costituzione del fondo per l'anno 2008 (allegato n. 9). Di conseguenza, nell'anno 2008, non esistendo alcun contratto collettivo decentrato integrativo, la distribuzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato risultano effettuate in violazione del disposto dell'art. 4 del CCNL del 23.12.99.

Invece, per gli anni 2009, 2012 e 2013, l'ente provvede ad incrementare la parte variabile del fondo per gli importi, rispettivamente, di € 50.000,00, € 13.000,00 ed € 20.000,00 applicando l'art. 26, comma 3 del CCNL del 23.12.99 senza che, dall'esame degli atti esibiti ed allegati alla presente relazione (vedasi l'allegato n. 8), venissero illustrati i nuovi servizi attivati e/o un incremento della dotazione organica dell'ente, presupposti legittimanti gli incrementi dei fondi di cui si discorre.

Come pure, va evidenziato quanto sostenuto dal Collegio dei revisori dei conti che, con il verbale n. 31 del 03.10.16 (allegato n. 10) ha ritenuto necessario richiedere all'ente di meglio chiarire: "...la metodologia utilizzata per la quantificazione dei fondi relativi alle indennità da corrispondere..."

In definitiva, le criticità riscontrate in sede ispettiva e sintetizzate nel rilievo n. 6 lett. b), non sono state prese in considerazione dall'ente atteso che, come sopra ampiamente dimostrato, negli anni successivi al periodo oggetto della verifica amministrativo-contabile del 07.10.08 si riscontrano le stesse irregolarità a suo tempo segnalate per il periodo 2004/2007.

### **1.3 Errata corresponsione di indennità di posizione per settori dell'ente retti ad interim.**

All'ente, oggetto del presente monitoraggio, è stata contestata la:

*"Corresponsione dell'indennità di posizione, in violazione delle disposizioni contrattuali, con particolare riguardo:*

- a) alla mancata previsione dell'indennità di posizione per tutte le posizioni presenti in dotazione organica;*
- b) all'indebita corresponsione dell'ulteriore indennità di posizione in misura ridotta per la copertura, ad interim, di posizione vacante (già rilievo n. 7).*

In merito a ciò l'ente, nel condividere i rilievi mossi con nota prot. n. 152351 del 14.01.09, ha prodotto la sentenza del Giudice del Lavoro di Latina n. 2556/2013 (allegato n. 11) con la quale il Magistrato del Lavoro ha rigettato la richiesta formulata in via riconvenzionale di condannare il dirigente alla restituzione delle somme erogate ritenendo il diritto alla ripetizione oramai prescritto applicandosi alla fattispecie il termine quinquennale.

Avverso tale sentenza, non risulta che l'ente abbia prodotto appello.

#### **1.4 Violazione del principio di onnicomprensività per il personale dirigente e per il Segretario generale dell'ente per il periodo 2003/2007.**

Al comune di Formia è stata contestata la corretta applicazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale nell'arco temporale 2003/2007. Precisamente, i rilievi furono così individuati:

*- Indebita corresponsione al personale dirigente ed al Segretario generale di indennità e compensi vari in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, con particolare riguardo:*

- a) All'erogazione di compensi per incarichi presso la Formia Servizi s.p.a. in rappresentanza dell'Ente;*
- b) All'indebita retribuzione al Segretario per la partecipazione a commissioni e la sostituzione di struttura dirigenziale vacante;*
- c) All'erogazione di somme al personale dirigente a titolo di diritti di segreteria;*
- d) Alla corresponsione al personale dirigente di compensi quale indennità di supplenza del Segretario (già rilievo n. 8).*

In merito a quanto sopra, l'ente ha ribadito quanto già comunicato con nota del 09.08.11 (allegato n. 12) laddove, invocando l'applicazione dell'art. 1, comma 16 della Legge n. 448 del 28.12.01, ha ritenuto che: " *...La legge però non stabilisce, nell'ambito delle risorse così determinate, se e quale quota debba essere destinata in favore di coloro che gli incarichi hanno svolto, rispetto a quella da destinarsi a beneficio di tutti gli altri dirigenti, restando una tale eventuale determinazione riservata alle Parti in sede di contrattazione decentrata per gli anni di riferimento, perché correlata alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti, e che ad oggi non risulta adottata...*

*Per tali motivi si ritiene non doversi procedere per il recupero coattivo delle somme di cui trattasi, le quali, al di là della formale irregolarità contestata, sono state comunque destinate a retribuire coloro che le prestazioni hanno reso, secondo quanto sostanzialmente conferma la legge con la deroga di cui al citato art. 16, c. 1 della legge n. 448/2001.*

Orbene, appare necessario osservare che non appare condivisibile la posizione assunta dall'ente atteso che il comune di Formia avrebbe dovuto disciplinare, in sede di contrattazione decentrata, tale istituto e non lo ha fatto. Ma, tuttavia, ciò che in definitiva sembra potersi osservare è che il lungo periodo di tempo oramai trascorso (si tratta di somme riferite agli anni 2002-2005),

salvo atti interruttivi della prescrizione notificati ai dirigenti interessati da parte dell'ente, potrebbe aver generato un' ipotesi di danno erariale per l'avvenuta prescrizione dei crediti vantati dal comune di Formia nei confronti dei propri dirigenti dell'epoca di cui non è stata richiesta la ripetizione che, trattandosi di indebitto oggettivo (art. 2033 cod. civ.), è soggetta al termine ordinario di prescrizione decennale.

### **1.5 Erronea applicazione del principio del cd. galleggiamento a favore del Segretario generale dell'ente nell'arco temporale 2003/2007.**

In merito a tale argomento, al Segretario generale dell'ente fu contestato:

- *Illegittima maggiorazione della retribuzione di posizione del Segretario comunale a seguito di erronea applicazione del principio del cd. galleggiamento (già rilievo n. 9).*

In virtù del sopra citato rilievo, al Segretario generale dell'epoca (2003/2007), il comune di Formia ha richiesto la ripetizione della complessiva somma di € 90.503,79 (di cui € 84.210,72 a titolo di indennità di galleggiamento e la restante somma a titolo di compensi per svolgimento di incarichi aggiuntivi – incarichi nel c.d.a. della società partecipata “Formia servizi s.p.a.” e partecipazione a commissioni ed indennità di sostituzione di dirigenti – rilievo n. 8).

In merito a ciò, l'Avvocatura comunale ha consegnato (allegato n. 13) la sentenza del Giudice del Lavoro di Latina n. 382 del 01.03.16 con la quale viene accolto il ricorso del Segretario generale e viene dichiarato che: “ *il Comune di Formia non ha diritto alla ripetizione delle somme erogate al ricorrente per i titoli di cui alla parte motiva...* ”.

Al momento della conclusione del presente monitoraggio nulla è dato sapere circa la volontà dell'ente di impugnare o meno la sopra richiamata sentenza.

### **1.6 Irregolarità varie nell'affidamento e nella gestione del rapporto con la società partecipata denominata “ Formia Servizi s.p.a.”.**

Le irregolarità contestate all'ente vengono così riassunte:

- *Illegittimità varie relative alle procedure di affidamento e di gestione del rapporto con la Formia Servizi s.p.a. con particolare riferimento:*

- a) *All'affidamento di ulteriori aree e servizi in via diretta, senza la prescritta gara ad evidenza pubblica, in concomitanza di indebiti ricavi;*
- b) *Alla cessione del diritto di superficie sul piazzale delle poste e gestione di un parcheggio in assenza della procedura ad evidenza pubblica;*
- c) *Alla corresponsione di somme non previste dalla convenzione alla predetta Società a seguito dell'elevazione di contestazioni per violazioni al codice della strada ed errata quantificazione delle stesse;*
- d) *Alla errata esenzione dal pagamento di alcuni tributi previsti espressamente in convenzione;*
- e) *Alla prosecuzione dell'affidamento oltre il termine previsto in sede di gara (già rilievo n. 11).*

In ordine a quanto sopra, il comune di Formia, nell'allegata relazione<sup>3</sup> riassuntiva, resa dal Segretario generale dell'ente (allegato n. 14), ha invocato:

- Per ciò che concerne il punto a) dei rilievi prima richiamati, la legittimità del proprio operato alla luce dell'Ordinanza del Consiglio di Stato sez. VI del 06.12.05 n. 5892/2005 (allegato n. 15) nella quale si afferma la legittimità dell'affidamento diretto di servizi pubblici allorquando, a monte, vi sia stata, da parte dell'ente, una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato come accaduto anche per il comune di Formia;
- In ordine al punto b), il comune di Formia ha inoltrato in data 19.01.11 presso il competente Tribunale di Latina- sez. fallimentare- istanza di ammissione alla massa passiva (allegato n. 16) in seguito ad avvenuta dichiarazione di fallimento della società "Formia Servizi s.p.a." e nella comparsa di costituzione e risposta ha dispiegato domanda riconvenzionale nei confronti dell'amministratore ed i soci privati per il risarcimento dei danni, quantificati in € 1.330.017,37 derivanti dalla mala gestio della predetta società;
- Punto c), l'amministrazione comunale ha consegnato la sentenza del Consiglio di Stato sez. V del 21.07.15 n. 3631 con la quale è stato accolto il ricorso proposto dal curatore del fallimento della Formia Servizi s.p.a. contro il comune di Formia, concernente il provvedimento di decadenza della concessione del servizio pubblico per la realizzazione e gestione di un parcheggio multipiano adottato dall'ente, ritenendo valido, pertanto, il

<sup>3</sup> Si precisa che vengono allegati i soli atti necessari per la risposta al presente rilievo in quanto gli altri documenti, pur richiamati nella relazione del Segretario generale, hanno contribuito a suffragare le risposte dell'ente per le altre contestazioni in precedenza richiamate ai paragrafi 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 e 1.5 della presente relazione.

contratto di superficie intercorso tra il comune di Formia e la società partecipata restituendo l'immobile alla Curatela fallimentare (allegato n. 17);

- Punto d), il comune di Formia ha confermato quanto già in precedenza inviato al MEF aggiungendo a quanto sopra gli ulteriori documenti (allegato n. 18) in cui ritiene corretto il proprio operato;
- Punto e), l'ente ha consegnato la deliberazione del Consiglio comunale n. 31 del 28.05.09 (allegato n. 19) con la quale ha conferito mandato agli uffici comunali di procedere, in via di autotutela, all'annullamento di tutti gli affidamenti effettuati a favore della "Formia servizi s.p.a." (dichiarata fallita nel corso dell'anno 2010) successivamente al 31.12.05 e deliberazione del Consiglio comunale n. 17 del 31.03.11 (allegato n. 20) con la quale è stata dichiarata la decadenza della concessione del servizio a seguito del fallimento della "Formia servizi s.p.a."

A ordine a quanto sopra, si osserva che non appare superato, nonostante il lungo tempo trascorso e la copiosa corrispondenza intercorsa fra l'ente ed il MEF, il rilievo di cui alla lett. c) "Corresponsione di somme non previste dalla convenzione con la predetta Società a seguito dell'elevazione di contestazioni per violazioni al codice della strada ed errata quantificazione delle stesse". Atteso che l'ente non ha intrapreso nessuna iniziativa per il recupero delle somme nella fase antecedente la dichiarazione di fallimento della società, avvenuta nell'anno 2010 (si precisa che i rilievi mossi al comune di Formia risalgono al mese di gennaio 2009), lo stesso ha, quindi, provveduto a quantificare tale credito inserendolo nell'istanza di ammissione alla massa passiva della "Formia servizi s.p.a.": la mancata riscossione di tale credito potrebbe generare un'ipotesi di danno all'erario.

Roma, 14 ottobre 2016

**Dr. Gaetano Mosella**

*(Dirigente dei Servizi ispettivi di finanza pubblica)*



## 19. PARCHEGGIO MULTIPIANO “ALDO MORO”

Le vicende inerenti la realizzazione del Multipiano di Piazzale “Aldo Moro”, iniziate sostanzialmente con la stipula della concessione in data **25 settembre 2000** tra il Comune di Formia e la “Formia Servizi SpA”, **società municipalizzata dello stesso Comune**, appaiono alquanto complesse e di non facile enucleazione.

**Le relative problematiche interessano la presente Relazione sul Sistema Integrato dei Controlli Interni relativa all’esercizio 2018** in quanto gli accadimenti giuridici ed economici inerenti tale opera si sono sviluppati *anche* durante il 2018 e, anzi, proprio nel mese di **dicembre** ha trovato una prima definizione con la procedura di messa all’asta del parcheggio.

**E’ necessario però evidenziare che tutta la problematica amministrativa-gestionale-giudiziaria del parcheggio Multipiano “Aldo Moro” dovrà essere oggetto di più approfondita indagine, anche amministrativa interna, al fine di meglio chiarire alcune “cripticità” gestionali-provvedimentali, anche conseguenti a decisioni di indirizzo politico-amministrativo che, allo stato, non appaiono del tutto lineari.**

Per una parte delle “problematiche” relative alla gestione del Parcheggio si rimanda alla allegata nota prot. 49562 del 21.10.2018, che di seguito si riporta, predisposta dal sottoscritto anche quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), e che tiene conto degli accadimenti fino al **31 dicembre 2018**.



COMUNE DI FORMIA  
Provincia di Latina  
IL SEGRETARIO GENERALE  
(Responsabile della prevenzione della corruzione)

Prot. n. 49562  
del 23-10-2018

Al Sindaco  
Dott.ssa Paola Villa  
e, p.c. al Capo di Gabinetto  
Dott. Armando Russo  
SEDE

Oggetto: Parcheggio Multipiano “Aldo Moro” - Fallimento Società “Formia Servizi” - Servizio di gestione parcheggi pubblici a pagamento – **Rilievi**.

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
anche in funzione di Responsabile Anticorruzione

VISTO il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267;  
VISTO il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50;  
VISTI i Principi Contabili per gli Enti Locali Ministero dell’Interno – Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali;  
VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 conv. in Legge 7 dicembre 2012, n. 213;  
VISTA la Legge 6 novembre 2012, n. 190;  
VISTO il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2018/2020;  
VISTO il Regolamento sul Sistema Integrato dei Controlli Interni;  
VISTO lo Statuto Comunale;  
VISTO il Regolamento sull’organizzazione degli Uffici e dei Servizi  
esaminati e valutati gli atti, provvedimenti e rilievi di cui infra  
ed in particolare

RICHIAMATA la nota Prot. n. 48170 del 15 ottobre 2018 con cui il sottoscritto, nella qualifica di Segretario Generale dell'Ente, e anche nella funzione di Responsabile Anticorruzione, ha chiesto chiarimenti agli Organi Gestionali dell'Ente circa le attuali modalità di utilizzo e gestione del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro";

VISTA la nota Prot. n. 48793 del 16 ottobre 2018 del Dirigente del 6° Settore "Polizia Locale" Dott.ssa Rosanna Picano;

VISTA la nota Prot. n. 49315 del 22 ottobre 2018 del Dirigente (*ad interim*) del 5° Settore "Tecnico" Avv. Domenico Di Russo

**DATO ATTO CHE:**

- dall'esame istruttorio conseguente alla richiesta dello scrivente Ufficio, prot. 48170 del 15 ottobre 2018, relativa alle vicende inerenti il Parcheggio Multipiano "Aldo Moro", si evince quanto di seguito riportato:
- in esecuzione della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 80 del 15 luglio 1996 in data 21 giugno 2000 il Comune di Formia costituiva una Società Mista denominata Formia Servizi s.p.a. per la : *"realizzazione l'ampliamento e la ristrutturazione ... omissis .... di strutture immobiliari da adibire a parcheggi ed autosilos ... omissis ... da realizzare anche mediante lo strumento della concessione assumendone la gestione in funzione strumentale al finanziamento degli interventi effettuati"* ed inoltre per *l'organizzazione e la gestione dei parcheggi di superficie e l'esercizio anche in concessione dei servizi connessi"*, nella Società l'amministrazione si riservava il 51% del capitale sociale;
- con Deliberazione n. 158 del 28 dicembre 1996, il Consiglio Comunale approvava lo Statuto della costituenda Società Mista per la gestione dei servizi portuali e turistici e si procedeva a sottoscrivere la quota di capitale sociale nella misura del 51% delle azioni per un totale di lire 510.000.000 (pari ad euro 263.393,02);
- all'esito della procedura ad evidenza pubblica, con Deliberazione n. 131 del 25 novembre 1999, il Consiglio Comunale individuava quale socio privato della costituenda Formia Servizi S.p.A. l'associazione di imprese che aveva ottenuto complessivamente il miglior punteggio;
- con Atto Rep. n. 77204 del 21 giugno 2000 Notar Ranucci veniva costituita la società Formia Servizi S.p.A. e con successive Convenzioni accessorie, Rep. n. 8858 del 25



settembre 2000 e Rep. n. 10062 del 29 aprile 2004, venivano regolati i rapporti tra il Comune di Formia e la Società, nonché disciplinate le modalità per l'esercizio del servizio di gestione della mobilità e dei servizi portuali;

- con Convenzione n. 8858 del 25 settembre 2000, in particolare, venivano disciplinati i rapporti tra il Comune ed il Socio Privato della Società Mista, e due successive Convenzioni attuative e precisamente:
  - a) una prima concernente la gestione della aree di sosta e dei servizi accessori, previa concessione delle aree medesime (Delibera C.C. del 20 aprile 2004);
  - b) una seconda avente ad oggetto la realizzazione di finanza di progetto di un parcheggio multipiano parzialmente interrato in Piazza delle Poste e la successiva gestione dello stesso per una durata di 44 anni previa costituzione in favore della Società concessionaria del diritto di superficie di pari durata sull'area su cui avrebbe dovuto essere realizzato il fabbricato (delibera di C.C. n. 52 del 31 maggio 2006 e rogito notarile del 3 ottobre 2006);
  - c) si disponeva, altresì, che tutte le opere realizzate dalla Società per lo svolgimento del servizio sarebbero state trasferite a titolo gratuito al Comune alla "*...scadenza dei singoli programmi attuativi, ovvero dei diritti di superficie, salvo rinnovo dei programmi stessi entro la durata della Società di servizio ...*" (art. 10 conv Rep. n. 8858/2000);

#### INOLTRE

- in seguito al fallimento della Società pronunciato dal Tribunale di Latina, con Sentenza in data 23 settembre 2010, l'Amministrazione Comunale la dichiarava decaduta dalla concessione del servizio pubblico per la realizzazione e gestione di strutture di parcheggio nonché per la gestione della sosta disponendo, contestualmente, la riattivazione della gestione del "servizio pubblico della sosta a pagamento sulle aree già in regime di concessione e di quelle che si renderanno disponibili" poi affidato, all'esito di apposita procedura di gara, alla SO.E.S. - Società Europea Servizi S.p.A. - dando mandato ai competenti Uffici di ottenere il rilascio degli immobili.
- con ricorso promosso dinanzi al TAR del Lazio, Sezione distaccata di Latina, il Curatore Fallimentare della Formia Servizi S.p.A. impugnava i provvedimenti con i quali il Comune aveva dichiarato la decadenza dalla concessione della Società fallita; aveva temporaneamente affidato il servizio ad altra Società; ed aveva intimato alla

Curatela Fallimentare la rimozione di tutta la segnaletica verticale apposta sulle aree oggetto della concessione decaduta;

- con Sentenza del 18 ottobre 2012, n. 771 il TAR Lazio, Sezione distaccata di Latina, respingeva il ricorso confermando la legittimità dei provvedimenti impugnati di cui il Comune provvedeva alla messa in sicurezza dell'immobile, eseguiva i lavori di riqualificazione della Piazza soprastante e restituiva l'immobile all'uso pubblico esercitandovi la sosta a pagamento;
- con ricorso in appello notificato in data 23 gennaio 2013, la Curatela Fallimentare della Formia Servizi S.p.A. ha impugnato la citata sentenza, chiedendone la riforma;
- con Sentenza n. 3631/2015, depositata il 21 luglio 2015, la Sez. V del Consiglio di Stato ha accolto l'appello, ritenendo legittima la decadenza della concessione, ma non anche l'acquisizione coattiva dell'opera realizzata in esecuzione di essa;
- il Consiglio di Stato, contrariamente a quanto ritenuto dal Tar di Latina, delegittima tutti gli atti prodotti dall'Amministrazione Comunale (prima convalidati dal TAR);
- delegittima innanzitutto la configurazione del rapporto concessorio ritenendo che il rapporto tra il Comune di Formia e la Società ex partecipata allora *in bonis* Formia Servizi, non può essere qualificato come di pubblico servizio ma di lavori pubblici dichiarando l'illegittimità della Deliberazione consiliare n. 22 del 10 novembre 2011 di decadenza, annullandola nella parte in cui, sulla base dell'erroneo presupposto della natura di servizio pubblico dell'attività di costruzione del parcheggio multipiano, dispone l'acquisizione alla mano pubblica del bene, mentre conferma la stessa nella sola parte in cui dispone la decadenza della concessione di costruzione e gestione e dichiara, conseguentemente, l'illegittimità dell'ordinanza dirigenziale n. 1 del 17 novembre 2011 e successivi provvedimenti;
- il Consiglio di Stato accoglie anche le doglianze della Curatela, di come il Comune di Formia si sia avvalso delle proprie prerogative di Pubblica Autorità per appropriarsi di un bene privato, il Parcheggio Multipiano, al di fuori dei casi in cui è ammessa la tutela demaniale ex art. 823 c.c. statuendo che il Comune non era legittimato a rientrare in possesso del parcheggio multipiano non essendovi costretto dalla necessità di garantire la continuità di una attività rispondente ai bisogni fondamentali della popolazione;



chiarisce inoltre che il Comune di Formia:

- a) acquisendo la partecipazione di maggioranza della Società concessionaria, non poteva poi avvalersi delle proprie prerogative di Pubblica Autorità, vanificando le ragioni dei creditori della Società Mista;
- b) attraverso l'apprensione in via autoritativa dell'unico cespite patrimoniale caduto nella massa attiva della procedura fallimentare, il Comune di Formia si è unilateralmente posto nelle condizioni di soddisfare le proprie ragioni in spregio del principio della *par condicio*;
- c) il Consiglio di Stato, ordina, infine, che la su riportata Sentenza venga eseguita dall'Autorità Amministrativa.

**Conclusivamente, alla luce della sopra esposta Sentenza n. 3631/2015 del Consiglio di Stato, che classifica il bene come bene privato e lo pone nella piena disponibilità del fallimento inserito nella massa attiva, l'Ente non risulta legittimato a porre in essere alcun atto amministrativo ad esso referente giacché, in caso contrario, opererebbe in violazione di giudicato.**

Per le motivazioni di cui sopra, quindi, in carenza di una propria legittimazione attiva, il Comune di Formia non può assumere atti interferenti con altre situazioni giuridiche di competenza di soggetti diversi ai quali il Consiglio di Stato ha riconosciuto un pieno diritto sostanziale.

**In ottemperanza a quanto sopra il Comune di Formia:**

a) con deliberazione di Giunta Comunale n. 110 del 7 giugno 2017 stabiliva:

- di procedere alla locazione, ovvero ad altra forma di utilizzo del Parcheggio Multipiano delle Poste sito in via Cristoforo Colombo, fino al 30 giugno 2018 e, comunque, fino al termine delle trattative finalizzate all'acquisto dell'immobile;
- di confermare il riconoscimento quale indennità di occupazione nella somma di Euro 5.000,00 mensili per l'utilizzo del Parcheggio a pagamento del Multipiano, come concordato con la Curatela Fallimentare;
- di demandare al Consiglio Comunale la determinazione in ordine all'acquisizione, e a titolo oneroso, al patrimonio del Comune del precitato Parcheggio mediante riscatto anticipato del diritto di superficie concesso, con conseguente nomina del Collegio Peritale per la valutazione economica del cespite ed individuazione delle modalità di

finanziamento dell'intera operazione individuando, a tal fine, il Servizio Patrimonio dell'Ente quale Ufficio competente per la predisposizione di tutti gli atti conseguenti sotto il profilo tecnico amministrativo;

b) con deliberazione di Giunta Comunale n. 324 del 12 dicembre 2017 si prende atto della:

- nota prot. n. 58051 del 22 dicembre 2016, a firma del Sindaco dott. Sandro Bartolomeo, indirizzata al Curatore Fallimentare Avv. Giammarco Navarra del Fallimento Formia Servizio S.p.A. n. 56/10 – Parcheggio Muntipiano, con in allegato la bozza del contratto e con la quale si comunica tra l'altro che *"Nella more dell'espletamento di tutte le procedure necessarie, l'Amministrazione, visto l'interesse pubblico a consentire l'utilizzo del parcheggio per la cittadinanza, attesa la sua ubicazione strategica in pieno centro, propone di condurre in locazione il parcheggio per un periodo di anni uno, rinnovabili nel caso lo necessiti l'iter di acquisto in corso, al canone di euro 5.000,00 mensili, con il pagamento in favore della Curatela a titolo di indennità di occupazione della medesima somma di euro 5.000,000 a decorrere dal 21 luglio 2015 (data pubblicazione della sent. del Consiglio di Stato) e fino alla data di decorrenza dell'affitto"*;
- nota e-mail del 4 aprile 2017, inviata in risposta dall'Avv. Giammarco Navarra all'Avv. Domenico Di Russo con la quale, tra l'altro, comunica che *"il Giudice Delegato ha, inoltre, richiesto che nelle more della definizione dei contenuti della transazione, il Comune di Formia inizi a corrispondere al Fallimento quantomeno l'indennità, nella misura indicata nella proposta formulata dall'Amministrazione Comunale, a decorrere dalla data di deposito della sentenza emessa dal Consiglio di Stato"*;
- nota prot. n. 16615 del 6 aprile 2017 avente ad oggetto "Parcheggio Multipiano di Piazza Aldo Moro" a firma del Segretario Generale dott.ssa Rita Riccio, indirizzata al Dirigente Comandante del Settore Polizia Locale e al Dirigente del Settore Economico Finanziario si invita *"a voler procedere ciascuno per quanto di propria competenza, in osservanza a quanto richiesto dal Giudice Delegato e riferito dalla Curatela Fallimentare della Formia Servizi S.p.A., giusta mail del 3 aprile 2017, al versamento alla medesima curatela di una quota parte degli introiti accantonati quali indennità di occupazione del Parcheggio Multipiano di piazza Aldo Moro"*;

e conseguentemente si delibera di:

- approvare lo schema di contratto per la concessione in locazione temporanea ad uso parcheggio non custodito del Multipiano "Aldo Moro" dall'1.12.2017 al 30.04.2018;
- di sottoporre al Consiglio Comunale, entro i termini previsti dal contratto, la determinazione circa l'eventuale acquisto del diritto di superficie dell'immobile, comunicando quanto deliberato alla Curatela Fallimentare nella persona dell'Avv. Giammarco Navarra.

La Deliberazione di Giunta Comunale n. 324 del 12.12.2017 è stata assunta dal Comune di Formia in quanto il Curatore Fallimentare, con nota mail del 16 novembre 2017, comunica formalmente all'Ente la sostanziale condivisione della "**bozza rivista del contratto**"; il Curatore Fallimentare ha quindi il **rivisto**, **esaminato** e, quindi, **condiviso** nella forma ritenuta corretta la bozza contrattuale.

Dalla documentazione in atti, così come trasmessa dai competenti Uffici, si evince quindi che il Comune di Formia, per il tramite dell'Organo di indirizzo politico-amministrativo e del proprio management gestionale, ha utilizzato il Parcheggio Multipiano "Aldo Moro" interloquendo costantemente, sulle singole questioni procedurali e di gestione, direttamente con la Curatela Fallimentare che mai, almeno formalmente e per quanto a conoscenza a seguito degli atti prodotti a questo Ufficio, ha denegato l'uso, l'utilizzo, la gestione o come diversamente voglia qualificarsi, del Multipiano.

Anzi, la interlocuzione formale e costante del Curatore Fallimentare ha sempre "indotto" il Comune di Formia a "ritenere autorizzata" la gestione temporanea del Parcheggio in esame nelle modalità ancora in essere alla data attuale.

In particolare, e a solo titolo esemplificativo, si riporta quanto segue:

1. con nota mail del 16 novembre 2017 il Curatore comunica al Dirigente dell' "Avvocatura Comunale" che facendo "**seguito alle precedenti comunicazioni**" trasmette "**una bozza rivisitata del contratto per la concessione in uso temporaneo al Comune del Multipiano**";



2. con nota mail del 18 dicembre 2017 il Dirigente dell'Avvocatura Comunale trasmette al Curatore Fallimentare **"copia della deliberazione e del relativo schema di contratto relativo alla proposta di affitto del Multipiano approvato dall'Amministrazione"** con la richiesta formale **"di voler sin da ora autorizzare il Comune a gestire la sosta nel parcheggio tramite Società appaltatrice appositamente incaricata alle condizioni stabilite;**
3. con nota PEC del 21 dicembre 2017 il Curatore Fallimentare comunica, tra gli altri destinatari, all'Avvocatura Comunale di aver preso atto che **"il Comune ha fatto pervenire proposta di contratto di locazione del Parcheggio Multipiano di Piazzale "Aldo Moro" e che lo stesso Curatore "veniva autorizzato dal Giudice Delegato a proporre al Comune di Formia la conclusione di una transazione"** per cui **"seguivano una serie di trattative "** con lo stesso Curatore e che **"con comunicazione del 18 dicembre 2017 l'Avvocatura del Comune di Formia trasmetteva alla Curatela la delibera di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto"**. Sempre con la citata nota PEC il Curatore chiede ai destinatari della stessa di far pervenire il relativo parere in ordine alla sottoscrizione del contratto **entro il termine di 5 gg.** rappresentando che **"in difetto di Vs. indicazioni entro il termine sopraindicato procederò a sottoporre la proposta sopradetta al Giudice Delegato a sensi dell'art. 42 L.F."**.
4. Con nota PEC del 18 aprile 2018, indirizzata al Commissario Straordinario del Comune di Formia, il Curatore comunica di procedere **"a riferire al Giudice Delegato ed a sottoporre ai competenti organi della procedura il contenuto della Vs. proposta di permanere nella detenzione precaria del Multipiano di Piazzale "Aldo Moro" per gestione del servizio di sosta"**.

Infine con nota PEC del 23 luglio 2018 (il Sindaco Dott.ssa Paola Villa viene proclamata eletta il 26 giugno 2018 e il Consiglio Comunale si insedia il 26 luglio 2018) il Curatore Fallimentare Avv. Giammarco Navarra rimette il RAPPORTO RIEPILOGATIVO EX ART. 33 L. FALL. al Giudice Delegato Dott.ssa Linda Vaccarella – Tribunale Civile di Latina – Sezione Fallimentare – Fallimento: 56/2010 di Formia Servizi S.p.A . Tale rapporto è talmente chiaro nell'elencare la *consecutio temporale* dei rapporti con il Comune di Formia, e dei provvedimenti condivisi almeno nella misura in cui il Curatore Fallimentare non si è opposto agli stessi ma ne ha accettato in pieno la esecuzione (suggerendo modifiche, introitando

somme, sottoponendo le questioni agli altri Organi del Fallimento) che si ritiene di riportarlo per intero (nella parte di interesse), così come di seguito:

Dott. ssa Vaccarella 56/2010
<p style="text-align: center;"><b>TRIBUNALE CIVILE DI LATINA</b> <b>SEZIONE FALLIMENTARE</b></p> <p>FALLIMENTO: n. 56/2010 di FORMIA SERVIZI S.p.A. GIUDICE DELEGATO: Dott. Linda Vaccarella CURATORE: Avv. Giammarco Navarra</p> <p style="text-align: center;"><b>RAPPORTO RIEPILOGATIVO EX ART. 33 L. FALL.</b></p> <p>Il sottoscritto, Avv. Giammarco Navarra, nominato Curatore della procedura in epigrafe in data 23 settembre 2010,</p> <p style="text-align: center;"><b>ESPONE</b></p> <p>successivamente all'ultimo rapporto riepilogativo del 29 dicembre 2017, sono intervenuti gli eventi di seguito descritti:</p> <p>a) a seguito dell'autorizzazione ricevuta in tal senso dal Giudice Delegato, il sottoscritto Curatore ha intrapreso una trattativa con il Comune di Formia per vagliare la possibilità di una definizione bonaria delle reciproche pretese. Nelle more delle trattative, in data 15 agosto 2017, l'Amministrazione Comunale ha effettuato un bonifico sul conto corrente bancario intestato alla procedura dell'importo di € 121.666,17 con la seguente causale: "Documento nr. 91 del 04-08-2017 PM-Determinazione e Liquidazione indennità di occupazione parcheggio Multiplano A. Moro". In data 28 settembre 2017 il Comune di Formia ha fatto pervenire, a mezzo della propria avvocatura, una proposta di locazione del Multiplano di Piazzale Aldo Moro ulteriore rispetto a quella precedentemente inviata alla Curatela successivamente all'incontro con il Giudice Delegato del 22 dicembre 2016. Alla nuova proposta di locazione sono seguite una serie di trattative con il sottoscritto curatore il quale, con propria nota del 16 novembre 2017, ha inviato al legale del Comune una bozza di contratto per la concessione in uso temporaneo del Multiplano per il solo tempo strettamente necessario alla predisposizione e conclusione della procedura pubblica di vendita del diritto di superficie con le modalità richieste dalla Legge Fallimentare. In data 30 novembre 2017 l'Avvocatura del Comune di Formia ha fatto pervenire un'ulteriore versione del contratto</p>



di concessione in uso temporaneo del Multipiano che il Curatore ha inviato al Comitato dei Creditori per le relative valutazioni. Nessun riscontro è pervenuto dal Comitato dei Creditori.

Nelle more delle trattative con il Comune di Formia, il sottoscritto Curatore, in esecuzione di quanto previsto nel Programma di Liquidazione del 2 novembre 2011 e dopo aver incaricato – giusta autorizzazione del Giudice Delegato – l'ing. Paolo Rossi di Latina alla redazione di una perizia di stima del Parcheggio Multipiano delle Poste, ha presentato istanza per l'autorizzazione alla vendita con incanto dinanzi al Giudice Delegato della proprietà superficiale del Parcheggio Multipiano delle Poste.

Con nota del 12 aprile 2018, il Commissario Straordinario del Comune di Formia, Dott. Maurizio Valiante, ha comunicato al Curatore di non poter assumere, nell'imminenza del rinnovo degli organi comunali, decisioni che possano impegnare la futura amministrazione con l'acquisto del diritto di superficie del parcheggio multipiano, pur non sottacendo le contingenti difficoltà economiche del Comune ad effettuare in questa fase tale operazione, richiedendo, altresì, al Curatore di valutare la possibilità di lasciare nella disponibilità del Comune l'area in questione per il periodo di gestione commissariale - al fine di consentire la continuità del servizio di gestione della sosta presso il parcheggio multipiano, con l'impegno a carico dell'Amministrazione della custodia e della manutenzione dello stesso, oltre all'indennità di occupazione così come convenuta - e di rinviare una più puntuale definizione di rapporti contrattuali dopo il 24 giugno 2018 con l'insediamento della nuova amministrazione.

Con nota del 24 aprile 2018, il Commissario Straordinario ha comunicato alla Curatela di aver provveduto alla liquidazione in favore della Curatela di tutte le somme arretrate per la detenzione dell'immobile fino al 30/4/2018, rappresentando che il disguido è stato determinato dai tempi necessari per l'approvazione del Bilancio di Previsione. Il Commissario ha, altresì, comunicato che l'Amministrazione Comunale, nelle more delle determinazioni degli Organi della Curatela, continuerà a gestire il parcheggio, assicurandone la funzione e la custodia.

2



In data 11 maggio 2016, in occasione di un colloquio presso il Tribunale di Latina, il Curatore ha riferito al Giudice Delegato la richiesta pervenuta dal Comune di Formia ed è attualmente in attesa delle determinazioni del Giudice.

b) Nel procedimento di opposizione allo stato passivo presentata dalla Multipiano del Golfo Scari, il legale nominato dalla Curatela ha informato il Curatore che le parti hanno precisato le proprie conclusioni. Si è in attesa del deposito della sentenza da parte del Tribunale.

c) In data 7 giugno 2017, è stato notificato al sottoscritto Curatore il ricorso presentato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio dalla Multipiano del Golfo S.c.a.r.l. in liquidazione per l'annullamento della Determinazione n. 20 del 30.3.2017 con la quale il Comune di Formia ha deliberato di non approvare il collaudo tecnico amministrativo del "Parcheggio Multipiano delle Poste", redatto dall'Ing. Antonio Turco. Il Fallimento della Formia Servizi S.p.A. è stato chiamato in qualità di controinteressata in quanto titolare del diritto di superficie del Multipiano oggetto della sopradetta Determinazione del Comune di Formia. La Curatela ha provveduto a costituirsi nel sopradetto procedimento (RG n. 433/2017) ed a depositare successive memorie autorizzate in vista dell'udienza di discussione del merito della controversia fissata per l'11 gennaio 2018. Con sentenza n. 62/2018 il Tribunale Amministrativo per il Lazio sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, riconoscendo la competenza cognitoria del Giudice civile e compensando tra le parti le spese di lite.

d) In data 27 ottobre 2016, è stata notificata alla curatela la comparsa di risposta con domanda riconvenzionale nell'ambito del procedimento promosso da alcuni soci privati della società fallita nei confronti del Comune di Formia (RG n. 3520/2010). Il Giudice Delegato ha autorizzato la Curatela a costituirsi nel sopradetto procedimento la cui prima udienza si è tenuta il 30 marzo 2017. In tale udienza, il legale incaricato si è costituito nell'interesse della Curatela. Con sentenza n. 309/2015 del 7 febbraio 2018, il

Tribunale di Latina ha definito il giudizio sopradetto rigettando sostanzialmente tutte le domande, sia quelle attoree che quella riconvenzionale svolta dal Comune di Formia, con relativa condanna alle spese.

e) Con riferimento ad alcuni beni mobili e mobili registrati facenti parte della massa fallimentare il Curatore, dopo aver inviato diverse diffide all'acquirente dei beni, Smart Project S.r.l., per il pagamento del saldo prezzo ancora dovuto, ha chiesto al Giudice Delegato l'autorizzazione alla nomina di un legale per il recupero coattivo di quanto dovuto al Fallimento.

f) In data 21 dicembre 2017, Nuova Elettrica Impianti (N.E.I.) S.r.l. (di seguito, per brevità, anche "N.E.I.") ha presentato istanza per l'accesso al fascicolo ed alle informazioni relative al Fallimento al fine di conoscere "lo stato del giudizio, la posizione assunta nel medesimo dalla Multipiano del Golfo Scari soprattutto in relazione al rapporto debitorio di quest'ultima nei confronti della società istante, riferendo di eventuali ripartizioni di somme e/o liquidazioni in favore della Multipiano del Golfo Scari, comunicando infine se agli esiti della diffida datata 17 novembre 2011, il Comune di Formia sia o meno rientrato, ad ogni effetto di legge, nella disponibilità dell'immobile denominato Multipiano della Poste, sito in Formia Piazzale Aldo Moro, già in gestione della "Formia Servizi S.P.A.", poi fallita". Con provvedimento del 4 gennaio 2018, il Giudice Delegato ha richiesto al curatore di esprimere il proprio parere con riferimento all'istanza presentata dalla N.E.I.. Il sottoscritto Curatore, sulla base delle informazioni in proprio possesso e considerate le indicazioni ad oggi fornite dalla società istante, ha espresso il proprio parere negativo all'accesso da parte della Nuova Elettrica Impianti (N.E.I.) S.r.l. alle informazioni relative al Fallimento. Con provvedimento del 24 marzo 2018, il Giudice Delegato, verificato che non sono stati forniti dall'istante elementi sufficienti dai quali poter verificare lo specifico interesse all'acquisizione degli atti richiesti, ha rigettato l'istanza depositata dalla N.E.I. S.r.l.. Con nota del 28 marzo 2018, il sottoscritto Curatore ha comunicato tale provvedimento alla N.E.I. S.r.l..

4

12



g) Con nota del 22 dicembre 2017, il Dott. Mastrogiacomo, consulente fiscale della procedura sin dalla dichiarazione di fallimento della Formia Servizi S.p.A., ha comunicato alla Curatela di aver accettato l'incarico di consulente tecnico di parte a supporto, sotto il profilo economico contabile, dei legali che assistono uno degli imputati (il Sig. Massimo Vernetti) nel procedimento penale nei confronti di amministratori e sindaci della società fallita n. n. 6895/11 RG GIP – n. 11850/11 RG NR presso il Tribunale di Latina, in cui la Curatela è costituita parte civile. Il sottoscritto Curatore ha informato il Giudice Delegato il quale, ritenendo che l'incarico assunto dal Dott. Mastrogiacomo nel procedimento penale instaurato nei confronti degli organi gestori e di controllo della fallita non lo rendesse incompatibile all'attività di consulenza fiscale che svolge per la procedura, ha disposto il nulla osta alla conferma dell'incarico.

h) in data 5 marzo 2018, i Sig.ri Massimo Vernetti ed Enzo Palmaccio, a mezzo dei propri legali, hanno presentato istanza di accesso agli atti della procedura fallimentare e di estrazione copia dei seguenti atti: "pagamenti eseguiti a favore dei fornitori attinenti alla realizzazione del parcheggio Multipiano. In particolare [...] documenti che dimostrino l'utilizzo delle somme prelevate con gli assegni bancari di euro 32.186,26 dell'1 dicembre 2005 e di euro 2.000 del 27 marzo 2007, entrambi tratti sul conto corrente acceso presso l'Istituto San Paolo, anche attraverso l'esame della contabilità interna istituita per ricostruire i costi del Multipiano". A sostegno della predetta istanza, è stato dichiarato che l'accesso agli atti del Fallimento sarebbe necessario ai fini della predisposizione della difesa tecnica dei Sig.ri Massimo Vernetti ed Enzo Palmaccio, entrambi imputati nel procedimento penale iscritto al n. 11850/2011 del registro generale delle notizie di reato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Latina, in relazione ad alcune ipotesi di bancarotta fraudolenta relative al Fallimento della Formia Servizi S.p.A. Con provvedimento del 24 marzo 2018, il Giudice Delegato ha richiesto al Curatore di esprimere il proprio parere con riferimento all'istanza presentata. Il sottoscritto Curatore, in considerazione dell'esigenza di difesa manifestata, ha ritenuto che agli istanti



potesse essere consentito il diritto di accesso al fascicolo del fallimento, ma che gli stessi dovessero preventivamente indicare i documenti e le scritture societarie da consultare, tenendo conto che alcune scritture societarie e documenti non sono nella disponibilità della Curatela. Con provvedimento del 15 maggio 2018, il Giudice Delegato, condividendo quanto esposto nel parere reso dal Curatore, ha autorizzato l'accesso richiesto, disponendo il nulla osta alla visione della contabilità della fallita previa puntuale indicazione al Curatore degli atti e dei documenti da visionare. Alla data odierna, alcuna richiesta da parte dei legali dei Sig.ri Vernetti e Palmaccio è pervenuta al sottoscritto Curatore.

ii) Con riferimento al procedimento RG n. 148/2013 di revocazione del credito vantato dal Sig. Biagio Guerriero, il Tribunale di Latina ha depositato in data 29 dicembre 2017 il decreto n. 562/2017 con il quale ha definito il giudizio sopradetto, rigettando il ricorso presentato dalla Curatela. Avverso il predetto decreto, il Curatore, dopo aver acquisito il parere del legale nominato per il procedimento, ha chiesto autorizzazione al Giudice Delegato a non proporre ricorso per Cassazione. Il Giudice Delegato, con provvedimento del 5 febbraio 2018 ha autorizzato la Curatela a non proporre ricorso per Cassazione.

Si informa, inoltre, che la Curatela ha provveduto all'espletamento degli adempimenti fiscali relativi alla società fallita previsti dalla normativa vigente.

Il conto corrente intestato alla procedura presenta il seguente rendiconto alla data dell'ultima operazione effettuata:

*Rendiconto della gestione*

ATTIVITÀ

A. Incasso somme e crediti

€ 357.296,22

6

14

B. TOTALE

€ 357.296,22

PASSIVITÀ

C. Prelevamenti per € 158.380,11 come da autorizzazioni del G.D.

€ 158.380,11

D. Spese di tenuta libretto e ritenute fiscali

€ 139,05

E. SALDO ATTIVO AL 20 LUGLIO 2018

€ 197.497,08

COLLOCAZIONE ATTIVO

- Depositato presso l'Istituto Bancario Unicredit, Ag. 30037 di Roma Piazza Barberini, libretto di deposito a risparmio n. 401448850.

Si allega copia dell'estratto conto di periodo del libretto di deposito a risparmio intestato al fallimento con evidenza dei movimenti alla data del 20 luglio 2018.

Con Osservanza.

Roma 23 luglio 2018

Il Curatore  
Avv. Giampaolo Navarra

7

15

***Esperita l'istruttoria documentale sopra riportata ed in particolare:***

RICHIAMATA la nota Prot. n. 48170 del 15 ottobre 2018 con la quale questo Ufficio chiedeva chiarimenti ai Responsabili di Settore relativamente alle attuali modalità di gestione del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro";

VISTA la nota Prot. n. 48793 del 16 ottobre 2018 del Responsabile del Settore 6° "Polizia Locale" - comandante Rosanna Picano;

VISTA la nota Prot. n. 49315 del 22 ottobre 2018 del Responsabile del Settore 5° "Area Tecnica" - Avv. Domenico Di Russo;

DATO ATTO che dall'istruttoria come sopra attivata e conclusa l'Ufficio ha avuto modo di acquisire ulteriori elementi di conoscenza e di giudizio anche con riguardo ai sottoelencati aspetti della vicenda:

- *natura dei servizi attivati;*
- *indispensabilità dei servizi medesimi ai fini dei compiti istituzionali;*
- *iniziative assunte dalle parti interessate, ovvero Comune di Formia e Curatela Fallimentare, ai fini della gestione "temporanea" del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro";*
- *ragioni del ritardo della conclusione dei relativi procedimenti;*
- *valutazioni di eventuali soluzioni alternative alle modalità della attuale gestione;*

considerato in

**DIRITTO**

1. L'Ufficio è chiamato a pronunciarsi sulla conformità a legge, e al Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione, degli atti determinativi con i quali i vari Responsabili di Settore, come meglio individuati in premessa, hanno gestito per conto del Comune di Formia l'utilizzo del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro" a seguito del fallimento n. 56/2010 di Formia Servizi S.p.A. - Tribunale Civile di Latina – Sezione Fallimentare – Giudice Delegato dott.ssa Linda Vaccarella – Curatore Avv. Giammarco Navarra.

L'Ufficio, in sede istruttoria, aveva chiesto di acquisire ulteriori elementi di conoscenza e di giudizio in ordine ai motivi che avevano determinato il ritardo nella definizione dei procedimenti in esame.



Le risposte fornite dai Responsabili di Settore, pur esaustive in ordine alle ragioni del ritardo intervenuto nella mancata definizione dei procedimenti non hanno del tutto dissipato i dubbi su alcune criticità dei descritti procedimenti.

2. La disamina del quadro normativo in materia costituisce la necessaria premessa per la ricostruzione della fattispecie in esame. A tale riguardo appare sufficiente la ricostruzione operata dalla stessa Curaletta Fallimentare con la nota PEC del 23 luglio 2018 di cui *supra*.
3. I Responsabili di Settore, con riferimento a quanto sopra, hanno evidenziato con le proprie note di chiarimento che proprio al fine di non mettere a rischio la interruzione di servizi essenziali, quali quelli della sosta a pagamento, e assicurare la continuità degli stessi nelle more della definizione delle procedure di cui *supra*, hanno consentito l'utilizzo temporaneo del Parcheggio Multipiano.
4. Non prive di un certo rilievo appaiono, inoltre, le considerazioni in merito alle criticità politico-amministrativo che hanno influito sulla formulazione degli indirizzi gestionali e con particolare relazione alle funzioni che si esaminano. In particolare, a titolo esemplificativo, si può fare riferimento alle seguenti circostanze:
  - in data 19 dicembre 2017, con decreto n. 30712/Area 2/EE.LL. viene disposta la sospensione del Consiglio Comunale di Formia per intervenute dimissioni del Sindaco pro-tempore Dott. Sandro Bartolomeo;
  - in data 19 dicembre 2017 il Prefetto di Latina nomina Commissario Prefettizio Dott. Maurizio Valiante per la provvisoria gestione dell'Ente;
  - in data 8 gennaio 2018 con Decreto del Presidente della Repubblica viene nominato il Commissario Straordinario, confermando il Dott. Maurizio Valiante, per la gestione dell'Ente fino alle nuove elezioni del Sindaco e il rinnovo del Consiglio Comunale;
  - in data 22 dicembre 2017 e in data 2 gennaio 2018 dal Prefetto di Latina vengono nominati Sub Commissario Prefettizi rispettivamente il Dott. Marcello Zottola e il Dott. Antonio Luigi Quarto;
  - il nuovo Sindaco del Comune di Formia, Dott.ssa Paola Villa si insedia il giorno 26 giugno 2018;

- il nuovo Consiglio Comunale, a seguito delle intervenute consultazioni elettorali, si insedia il 27 luglio 2018.

**Inoltre:**

- il Bilancio di Previsione 2015 è stato approvato in data 9 giugno 2015;
- il Bilancio di Previsione 2016 è stato approvato in data 27 aprile 2016;
- il Bilancio di Previsione 2017 è stato approvato in data 18 aprile 2017;
- il Bilancio di Previsione 2018 è stato approvato in data 20 febbraio 2018.

Ne consegue che, nei casi in cui il bilancio di previsione sia stato approvato oltre il termine del 31 dicembre, l'Ente è in **esercizio provvisorio** potendo perciò procedere ad effettuare spese, per ciascun intervento, in misura non superiore mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nel bilancio deliberato nell'esercizio precedente.

5. Va, infine, rilevato che l'art. 169, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 – TUEL statuisce che "Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il Piano Esecutivo di Gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi".

Il Piano Esecutivo di Gestione è stato approvato negli esercizi finanziari esaminati quando oramai la gestione "di fatto" dei servizi era avviata e, anzi, i Responsabili di Settore sono stati costretti a provvedere in assenza di disponibilità finanziarie certe e di indirizzi programmatici precisi, su base annuale. Queste le date di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG):

- esercizio 2015 in data 16 luglio 2015;
- esercizio 2016 in data 29 giugno 2016;
- esercizio 2017 in data 11 settembre 2017;
- esercizio 2018 in data 14 marzo 2018.

Quanto sopra appare idoneo all'Ufficio a rendere evidente, ed oggettiva, una sufficiente criticità gestionale e amministrativa che gravava su tutti i Responsabili di Settore in assenza della assegnazione tempestiva degli obiettivi.



6. Va altresì rilevato che non sono pervenute all'Ufficio segnalazioni e referti su gravi irregolarità di gestione né da parte dell'Organo di Revisione ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. e), del D. Lgs. n. 267/2000-TUEL, né da parte del Responsabile del Servizio finanziario ai sensi dell'art. 153, comma 6, del D. Lgs. n. 267/2000-TUEL (e relative disposizioni del Regolamento di Contabilità). Nè l'Organo di Revisione ha segnalato all'Ufficio, nell'espletamento della propria funzione di vigilanza, anche sull'attività contrattuale, specifiche criticità ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 267/2000-TUEL. Ugualmente nessun rilievo è pervenuto dal Nucleo di Valutazione anche con riferimento agli esiti del controllo di gestione.
7. **In definitiva, quindi, i procedimenti in esame relativi alla temporanea gestione del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro" da parte del Comune di Formia, pur caratterizzati da notevoli ritardi, sono stati comunque avviati dai competenti Responsabili di Settore in quanto a ciò facoltati dai vari provvedimenti amministrativi citati.**
8. Nel contesto sopra delineato la decisione degli Organi di indirizzo politico-amministrativo, e conseguentemente di quelli gestionali, di procedere nella prosecuzione dell'utilizzo temporaneo del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro", nei tempi e nelle modalità di cui *supra*, pur evidenziando criticità rispetto al quadro normativo di riferimento, appare comunque destinata a garantire la tutela di rilevanti interessi pubblici trattandosi di servizi essenziali a favore dei diritti dei cittadini. Diritti che non possono in alcun modo essere vanificati da eventuali provvedimenti e prescrizioni contraddittorie e, comunque, non dipendenti dalla volontà dell'Amministrazione e dei Responsabili di Settore.
9. Uno dei profili centrali dell'esperienza giuridica amministrativa è, infatti, rappresentato dal concetto di **discrezionalità amministrativa** che non vuol significare "arbitrarietà" delle scelte dell'agire amministrativo ma si esprime nel noto principio di "**ragionevolezza**" che esprime il legame di logica consequenzialità che deve sussistere tra le scelte assunte in sede decisionale dall'Amministrazione, nell'ambito della sua discrezionalità, e le premesse acquisite in sede istruttoria con riferimento alla situazione di specie, ossia in relazione ai fatti ed agli interessi in gioco. La decisione dell'Amministrazione presuppone, dunque, una operazione di bilanciamento degli



interessi coinvolti, e da tale ponderazione deve scaturire una scelta capace di perseguire il fine pubblicistico.

10. Proprio tornando al caso di specie l'Amministrazione ha dovuto, *fino ad oggi*, compiere una scelta tra più soluzioni tutte astrattamente compatibili quali quella di chiudere il Parcheggio Multipiano oppure consentire la sua utilizzazione temporanea, tramite accordo formale con la Curatela, in vista di una definizione complessiva della vicenda (come da documentazione di cui *supra*).

In una comparazione di tutti gli interessi collegati l'Amministrazione ha inteso perseguire, in concreto, l'interesse ritenuto primario ovvero assicurare il servizio di sosta a pagamento ai cittadini, comparandolo con interessi secondari cui il primo è in rapporto di collegamento.

In tal senso gli altri interessi sono stati, legittimamente, sacrificati negli stretti limiti in cui ciò sia risultato necessario per il soddisfacimento del pubblico interesse primario quale quello indicato. Tale interesse, sembra poter affermare, assume ancora maggior pregnanza nell'esperienza giuridica recente, considerata la rilevanza assunta dagli interessi secondari a fronte dell'esercizio del potere in ossequio ai principi di origine comunitaria quali, *inter alia*, i principi di proporzionalità e di legittimo affidamento.

*In primis*, proprio una ragione di efficienza dell'azione amministrativa e, in secondo luogo, una *ragione di tutela* degli interessi dell'Ente, hanno consentito, **sino alla data odierna**, l'uso e la gestione del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro" per i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato tale decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze istruttorie di cui agli atti.

11. **Pertanto, nei limiti descritti, gli atti determinativi in epigrafe possono ritenersi confacenti all'interesse pubblico pur nella necessaria indicazione di una celere conclusione dei procedimenti *in itinere*.**

Tale soluzione consente da una parte, di salvaguardare la rilevanza delle regole procedurali della Amministrazione Pubblica e, dall'altra, di impedire che l'azione amministrativa possa essere nel frattempo pregiudicata, mettendo a rischio il perseguimento dei suoi fini istituzionali.



Infatti, il principio di continuità dell'azione amministrativa costituisce espressione di un interesse pubblico che non può essere collocato in subordine rispetto ad altri valori. Tutti possiedono pari dignità e, normalmente, non entrano in conflitto. Nondimeno, quando ciò accade, non è possibile ritenere che l'affermazione di uno possa condurre alla negazione dell'altro.

Il ricorso all'utilizzo temporaneo del Parcheggio, così come consentito o, almeno, non impedito dagli Organi del Fallimento, è servito a colmare lo *iato* tra i vari interessi e principi laddove, anche per eventi imprevedibili e non imputabili all'Amministrazione precedente, non sia stato possibile definire, *tempestivamente e congiuntamente*, le procedure relative ad un assetto definitivo della gestione del Parcheggio Multipiano.

12. **L'ammissione al prosieguo dei procedimenti in essere è, ovviamente, limitata nel ristretto ambito della continuità dell'azione amministrativa e non può esplicare effetti in altre direzioni.** La vicenda in esame, infatti, ha posto in evidenza ulteriori profili meritevoli di attenzione, sebbene in contesti diversi da quello del mero controllo sugli atti in esame, anche ai fini della prevenzione della corruzione nell'agire amministrativo.

In primo luogo appare evidente come l'intero procedimento relativo all'uso e/o gestione del Multipiano sia stato caratterizzato da notevoli profili di inefficienza e di inefficacia della *gestione* amministrativa. L'attività di accertamento a che se tutto ciò abbia comportato anche una *mala gestio* compete, eventualmente ad Autorità esterne dell'Amministrazione.

Tali profili attengono all'intero fenomeno e non ad un singolo momento del procedimento. Ne consegue che **l'ammissione, al prosieguo dei singoli atti determinativi, per le superiori ragioni di interesse pubblico, non impedisce di esprimere un giudizio in parte critico nei confronti delle modalità di esplicazione dell'azione amministrativa gestionale concretamente esaminata e come si è esplicitata fino alla data odierna.**

13. Alla luce di quanto sopra il reiterarsi di affermazioni (anche pubbliche) da parte di soggetti, esterni all'Amministrazione, che ci si trovi davanti ad una azione amministrativa, di **tutta** l'Amministrazione, posta in essere in **assenza di legalità**, appare più un *dictum* affermato a prescindere dalla indicazione, anche solo generica, di quali

condotte penalmente rilevanti e di quali reati, si siano resi colpevoli i Funzionari Pubblici e/o gli Organi decisionali.

Affermazioni e valutazioni che potranno essere eventualmente esaminati in altra sede dalle competenti Autorità non rientrando, peraltro, tra le competenze dello scrivente Ufficio l'accertamento, e la valutazione, di eventuali responsabilità politico-amministrative in merito all'attività in esame rientrando, tali eventuali responsabilità, su un piano prettamente politico a cui conseguono "decisioni necessariamente politiche".

Tutto quanto premesso e considerato

#### **R I L E V A**

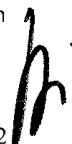
A) I fatti in esame rappresentano l'esito di una vicenda complessa che ha turbato e danneggiato la regolarità del servizio della sosta a pagamento presso il Parcheggio Multipiano "Aldo Moro" anche mediante comunicazioni verbali, scritte, telefonate, denunce ponendo in secondo piano la individuazione delle scelte effettive di organizzazione della sosta, di competenza dell'Amministrazione Locale, orientate al conseguimento di molteplici finalità e obiettivi, quali:

- a) assicurare l'accoglienza per gli automezzi e garantire ordine e civiltà nelle strade;
- b) contribuire alla razionalizzazione del movimento e del traffico;
- c) applicare principi di equità nella funzione degli spazi pubblici;
- d) realizzare degli introiti per le casse dell'Ente Locale.

Per comprendere le motivazioni legittimanti l'azione dell'Ente tenuta fino ad oggi è necessario individuare, brevemente, gli elementi essenziali (in via teorica e generale) delle scelte organizzative del servizio di sosta a pagamento.

In particolare, la sosta, è un elemento fortemente condizionante della circolazione urbana e la sua regolazione e determinazione per garantire migliori condizioni al traffico e una più alta qualità degli spazi urbani. La regolazione della sosta può anche essere vista, altresì, come strumento di tutela del benessere dei cittadini residenti e strumenti di regolazione positiva di quel fattore sociale ed igienico che è l'ambiente urbano. Con la regolazione, e soprattutto con la tariffazione della sosta, si impone a chi beneficia del relativo vantaggio di versare un tributo alla collettività locale.

La sosta è un fenomeno che riguarda spazi di competenza dell'Amministrazione Comunale per cui è il Comune che decide in materia di destinazione d'uso degli immobili urbani in



quanto è l'Ente Locale (recita l'art. 3 del t.U. 267/2000 – TUEL) che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo.

Per quanto riguarda la realizzazione di strutture nuove (parcheggi in elevazione e/o nel sottosuolo) alcuni vincoli provengono dalle necessità finanziarie, e del tipo di investimento prospettato.

In definitiva il servizio di sosta a pagamento su strada e spazi cittadini – nonché il servizio di gestione dei parcheggi in strutture pubbliche – va inquadrato fra i **servizi pubblici locali** (art. 121 D.Lgs. 267 del 2000) e il Consiglio di Stato (Sez. V, 10 febbraio 2004, n. 2155) ha ritenuto che la gestione dei parcheggi abbia **rilevanda economica** e di conseguenza il modello organizzativo e gestionale della sosta su spazi pubblici del Comune è, ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 267/2000, il seguente:

- separazione giuridica tra proprietà dell'impianto, gestione degli stessi e prestazione del servizio;
- la proprietà degli impianti rimane dell'Ente Locale o **può** essere conferita ad una società con capitale interamente pubblico;
- la gestione degli impianti **può** essere affidata direttamente ad una società di capitali allo scopo costituita con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico o, in alternativa, essere affidata ad idonea impresa, da individuarsi mediante procedura ad evidenza pubblica.

Volendo considerare definitiva la qualifica di servizio pubblico a rilevanza economica, attribuito alla gestione della sosta a pagamento dal Consiglio di Stato, non possono essere utilizzati come modelli gestionali né la gestione in economia, né l'Azienda Speciale, né le associazioni o fondazioni costituite o partecipate dall'Ente Locale.

B) In conformità a quanto sopra chiarito, con Deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 27 settembre 2018, inerente il servizio di gestione della sosta a pagamento sul territorio comunale si è deliberato, tra l'altro, che: *"...è indirizzo di questa Amministrazione assicurare la prosecuzione del servizio di gestione della sosta a pagamento mediante procedura ad evidenza pubblica (esternalizzazione), in uno con l'utilizzo del Parcheggio Multipiano "Aldo Moro", provvedendosi, in tal caso, di concerto con la Curatela Fallimentare".*

C) Con Determinazione Settore 6 - "Polizia Locale" n. 930 del 28 settembre 2018, si determina, al punto 3), che la proroga tecnica del servizio di gestione della sosta a pagamento alla Società S.I.S. Segnaletica Industriale Stradale s.r.l., agli stessi patti e condizioni di cui al



contratto Rep. 11568 del 26 luglio 2013 "è estesa alla gestione della sosta presso il Parcheggio Multipiano "Aldo Moro" fino al 30 aprile 2018 salvo diverse determinazioni o comunicazioni che possano pervenire a questa Amministrazione della Curatela Fallimentare".

***in itinere, ad istruttoria in corso***

Quanto sopra fino alla data del 17 ottobre 2018.

Infatti, con nota PEC del 17 ottobre 2018 (ore 19:27) il Curatore Fallimentare trasmette una propria comunicazione avente ad oggetto: *"Multipiano di Piazzale delle Poste – Formia. Richiesta di rilascio"*, che si riporta di seguito:

**Nctm**



Avv. Giammarco Navarra

Roma, 17 ottobre 2018

Spett.le  
Comune di Formia  
In persona del Sindaco *pro tempore*  
Via Vitruvio 190  
40123 Formia (LT)

a mezzo PEC: [protocollo@pec.cittadiformia.it](mailto:protocollo@pec.cittadiformia.it)  
e p.c.  
a mezzo e-mail: [ddirusso@comune.formia.it](mailto:ddirusso@comune.formia.it)

Oggetto: Multipiano di Piazzale delle Poste – Formia.  
Richiesta di rilascio

Onorevole Sindaco,

facio seguito alle mie precedenti comunicazioni relative all'oggetto per comunicarVi che, con ordinanza del 16 maggio 2018, il Giudice Delegato ha disposto la vendita con incanto pubblico della proprietà superficiale del Multipiano sito in Piazzale delle Poste fissando, quale data per l'esperimento della sopradetta vendita, il 20 dicembre 2018 ore 12,30 presso i locali del Tribunale di Latina in Via Fabio Filzi 39, secondo piano.

Alla luce di quanto sopra esposto, sono ad invitarVi a prendere contatto con il sottoscritto Curatore per procedere alla sollecita riconsegna in contraddittorio tra le parti del sopradetto Multipiano.

Con salvezza di ogni diritto.

Cordiali saluti.

Il Curatore  
Avv. Giammarco Navarra



Milano Roma London Brussels Shanghai

Nctm Studio Legale  
Via delle Fontane Fontane 191  
00184 Roma

T +39 06 5784977  
F +39 06 5790965  
C.F. e P.V.A. IT 12098470154

Nctm.com nel Regno Unito come Nctm LLP  
e in Belgio come Nctm Association d'Avocats.  
L'elenco soci è disponibile su [www.nctm.it](http://www.nctm.it)

Non si può fare a meno di evidenziare la "tempestività" della citata nota PEC, acquisita all'Ente con prot. n. 48799 del 18 ottobre 2018, proprio nel momento in cui era in corso da parte di questo Ufficio l'istruttoria in esame.

Ancora di più appare "tempestiva" tale nota qualora si evidenzi che:

- a) il Curatore Fallimentare comunica solo in data **17 ottobre 2018** che il Giudice Delegato in data **16 maggio 2018** (!?) ha disposto la vendita con incanto pubblico della proprietà superficiaria del Multipiano;
- b) l'adempimento della sopradetta vendita è fissata per il **20 dicembre 2018**;
- c) per quanto sopra chiede al Comune di "**procedere alla sollecita riconsegna**" del Multipiano.

Orbene appare più che legittimo che l'Ente si ponga la domanda del perché, prima di tale nota PEC del 17 ottobre 2018, il Curatore Fallimentare non abbia mai, sostanzialmente, **formalizzato** con l'Ente le modalità di gestione temporanea del Multipiano e solo durante l'istruttoria attivata, e ancora non conclusa, dallo scrivente Ufficio abbia proceduto a notificare all'Ente che in data *16 maggio 2018* (sic!) il Giudice Delegato aveva statuito per la vendita.

Ci sono voluti ben cinque mesi prima che una decisione, rilevante ed attesa, venisse formalmente portata a conoscenza del Comune di Formia.

Và peraltro tenuto presente che, nel frattempo, si è insediata da poche settimane una nuova Amministrazione, mantenuta del tutto all'oscuro della decisione del Giudice Delegato, e che ha perciò persistito nella propria condotta gestionale come da decisione assunte *ante* statuizione di vendita e riconsegna, "*sollecita*", dell'immobile.

La valutazione di tali fatti e condotte viene lasciata agli Organi competenti anche perché, come si esprime un grande filosofo: "*Tutte queste cose dunque sono irrazionali, e sono in contrasto esse stesse con sé stesse e con i discorsi ragionevoli*" [ARISTOTELE, *Metafisica*, LIBRO VIX (Nu)].

Da quanto sopra si evince che tutta la vicenda in esame appare essere stata gestita, in particolar modo da parte degli Organi del Fallimento, con un estremo formalismo che però non ha portato al raggiungimento di una giustizia sostanziale intaccando, probabilmente, in

tal senso, anche il principio di legalità giacché: " *Il formalismo comincia dove il diritto finisce*". (SATTA, *Il mistero del processo*, Adelphi, 2013, pag. 86).

Anche con riguardo all'attività posta in essere dagli Organi di Controllo interno del Comune si evidenziano criticità se si rileva che il neo Sindaco Dott.ssa Paola Villa, all'atto del suo insediamento (25 giugno 2018), ha *formalmente* sollecitato gli stessi a relazionare in merito ad eventuali criticità finanziarie e gestionali dell'Ente non ricevendo in risposta particolari segnalazioni in merito.

Nè tali segnalazioni sono pervenute allo scrivente Ufficio all'atto dell'assunzione della titolarità dell'Ufficio di Segreteria Generale (10 settembre 2018) ma le stesse, *come molte altre esaminate e/o in corso di istruttoria*, si son evidenziate solo a seguito di specifica richiesta di esame e valutazione.

E' chiaro che è possibile ravvisare uno preciso spartiacque tra un "prima" e un "dopo" con la constatazione, però, che tutto il dopo è conseguenza di un prima (non rilevato a tempo debito).

#### CONCLUSIVAMENTE

Si ritiene che gli atti determinativi di cui in epigrafe, in ossequio al superiore principio della continuità dell'azione amministrativa, e nei limiti di diritto e temporali come *supra* meglio indicati, possono essere ammessi al prosieguo procedimentale con il solo fine di

#### DISPORRE

1. che il Responsabile del Settore 6 "Polizia Locale" proceda alla tempestiva conclusione, per quanto di competenza, del procedimento propedeutico alla attivazione della evidenza pubblica per l'affidamento del servizio in esame e, quindi, della predisposizione delle linee guida da sottoporre alla approvazione del Consiglio Comunale, con successivo e celere attivazione del procedimento ad evidenza pubblica;
2. che gli Organi competenti dell'Ente, gestionali e non, si attivino **senza indugio** a riscontrare la richiesta del Curatore Fallimentare Avv. Giammarco Navarra di riconsegnare del Multipiano giacché eventuali ritardi in tal senso, qualora non motivati e/o concordati, e quindi l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e sugli obiettivi istituzionali dell'Ente, verrebbero in rilievo



anche ai fini di quanto previsto e disposto dal Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2018-2020 quale "Rischio di Corruzione" dovuto proprio agli effetti dell'incertezza sugli obiettivi da conseguire;

3. che l'Ente quantifichi le spese sostenute a titolo di lavori che si siano resi necessari al fine di rendere fruibile il Parcheggio e si attivi per il recupero delle stesse (circa euro 150mila fatti salvi i dovuti accertamenti degli Uffici).

L'Amministrazione vorrà altresì valutare, nell'ambito delle propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, l'opportunità/doverosità di provvedere alla trasmissione della presente all'Organo di indirizzo politico ai fini della conoscenza dei fatti in questione.

Si vorrà altresì valutare l'opportunità/doverosità di analogo trasmissione della presente anche agli Organi gestionali ai fini della adozione di eventuali procedimenti di competenza.

IL SEGRETARIO GENERALE  
(Responsabile della Prevenzione della corruzione)  
Avv. Alessandro IZZI



## 20 – SITO WEB DEL COMUNE. OBBLIGHI IN MATERIA DI TRASPARENZA

Da una verifica degli atti di Ufficio risulta che il Comune di Formia presenta gravi “criticità” relativamente agli obblighi in materia di trasparenza di cui al D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i.

A mero titolo esemplificativo si evidenzia che preso il Registro comunicazioni art. 1 – comma 32 – L. 190/2012 dell’ANAC il Comune di Formia risulta inadempiente (**Esito accesso: fallito**) per gli anni 2015, 2016, 2017.

Per l’anno 2018 occorre ancora attendere la verifica/attestazione, anche da parte del Nucleo di Valutazione, allo scadere dei termini di legge.

Sul punto sono già state emanate apposite direttive operative e, da ultimo, la nota prot. 2957 del 18 gennaio 2019 che si riporta di seguito, e da valere come apposito rilievo ai fini dei controlli relativi al Sistema Integrato dei Controlli Interni.



COMUNE DI FORMIA  
Provincia di Latina  
IL SEGRETARIO GENERALE  
(Responsabile della prevenzione della corruzione e  
trasparenza)

### URGENTE

Formia, 18 gennaio 2019

Prot. n. 2957

Al Responsabile del 1° Settore “Affari Generali”  
Dott.ssa Tiziana Livornese

Al Responsabile del CED – Servizio Informatico  
Dott. Filippo Mastroianni

e, p.c. al Sindaco  
Al Capo di Gabinetto  
Alla Giunta Comunale  
Ai Dirigenti di Settore  
SEDE

e, p.c. Al Presidente del Nucleo di Valutazione

**OGGETTO:** Sito web del Comune di Formia – Obblighi in materia di trasparenza –  
**Inadempimento.**

Il 28 dicembre 2016 l’Anac ha pubblicato la Delibera n. 1310 inerente le “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”.

L’Allegato 1 alla suddetta Deliberazione riporta la mappa ricognitiva dei dati, documenti e informazioni, a pubblicazione obbligatoria, che devono essere resi evidenti nella Sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale delle P.A., nello specifico, il Comune di Formia. La tabella in esame recepisce le modifiche introdotte dal

D.Lgs. 97/2016 relativamente ai dati da pubblicare e introduce le conseguenti modifiche alla struttura della sezione dei siti web denominata "Amministrazione Trasparente".

I dati a pubblicazione obbligatoria, previsti dal previgente D.Lgs. 33/2013, oggetto di correzione del FOIA (*Freedom of Information Act*) da un lato sono stati in parte abrogati, dall'altro sono stati integrati da ulteriori elementi. Tra gli obblighi più rilevanti **soppressi** vi rientrano i seguenti:

- Risorse umane negli uffici
- Personale non a tempo indeterminato
- Incarichi gratuiti
- Concorsi, spese degli espletati nel corso dell'ultimo triennio
- Benessere organizzativo dei dipendenti
- Autorizzazione e concessioni: informazioni dettagliate, tra cui la spesa
- Tempi procedurali: il monitoraggio periodico concernente il loro rispetto (nonostante occorra ancora rendere note le tipologie)
- Controlli sulle imprese: tipologie e relativi adempimenti
- Sovvenzioni, contributi e sussidi: l'omissione della pubblicazione non comporta più la responsabilità amministrativa patrimoniale e contabile del dirigente per l'indebita attribuzione
- Costi e Tempi di erogazione dei servizi: tempi medi, di attesa, e costi effettivamente sostenuti
- Poteri autorizzatori, concessori o certificatori: disposizioni per la regolazione e oneri informativi conseguenti (nonostante occorra ancora rendere evidente lo scadenzario dei nuovi obblighi amministrativi introdotti)
- Customer satisfaction: risultati delle indagini
- Accesso alle banche dati: modalità per l'interoperabilità tra le P.A., per l'acquisto d'ufficio, nonché per lo svolgimento dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive, tutte attività occorrenti a consentire l'effettiva decertificazione
- Piani urbanistici: schemi di provvedimento e allegati tecnici
- Provvedimenti straordinari per le emergenze: forma di consultazione ai procedimenti di adozione

Tra le **concrete misure di attuazione** che diano prova dell'effettiva adozione di provvedimenti che ottemperino agli obblighi in materia di trasparenza, le linee guida:

- introducono la facoltà di indicare, in sostituzione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati (intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione), "**il responsabile in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, purché il nominativo associato alla posizione sia chiaramente individuabile all'interno**



**dell'organigramma dell'ente".** Facendo riferimento, in questo caso, ad "una soluzione analoga a quella già adottata in tema di responsabilità dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 35 del d.lgs. 33/2013" si chiarisce esplicitamente che il soggetto che dovrà assolvere agli obblighi di trasmissione (elaborazione/detenzione del dato, trasmissione a chi deve pubblicarlo, o pubblicazione) dovrà essere minimo un **funzionario di P.O.**

- stabiliscono che "l'Autorità nell'effettuare la propria vigilanza terrà conto delle scadenze indicate nel PTPCT, ferme restando quelle per l'aggiornamento (in relazione alla loro periodicità) disposte dalle norma". Trattasi dei "termini entro i quali ogni amministrazione", nell'ambito della programmazione della trasparenza, "deve prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il **monitoraggio sull'attuazione degli obblighi**".

Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) 2018-2020 del Comune di Formia, approvato con Deliberazione del Commissario Straordinario (con i poteri della Giunta Comunale" n. 36 del 20 febbraio 2018 (il termine di legge è previsto al 31 gennaio), ai fini di cui sopra, nella Sezione trasparenza statuisce che (pag. 24):

- 1) ai **dirigenti** "è demandato nello specifico e per competenza la corretta pubblicazione sul sito dei dati, informazioni e documenti";
- 2) "**Ciascun dirigente** in ragione della propria competenza istituzionale, desumibile dal regolamento degli uffici, dei servizi e dalle linee guida funzionali, provvede a pubblicare, aggiornare, e trasmettere i dati, le informazioni ed i documenti così come indicato nel D.Lgs. n. 33/2013".

Sempre il PTPCT chiarisce (pag. 25) che:

- 3) "il fine di rendere meglio evidenziati gli obblighi di pubblicazione" e "nel contempo, precisare la competenza agli specifici adempimenti" da parte dei dirigenti del settore "al presente piano si allega la tabella riepilogativa".
- 4) infine, si dispone che il RPCT pro-tempore competente "procederà ad effettuare con cadenza semestrale il monitoraggio degli obblighi della trasparenza".

Con riferimento al punto 4) dagli atti di Ufficio, e salva diversa e documentata prospettazione, **non risulta che si sia proceduto, almeno per l'anno 2018, ad alcun monitoraggio.**

A decorrere dalla fine del settembre 2018, periodi di assunzione della funzione di RPTC da parte del sottoscritto, si è proceduto con **immediatezza ed urgenza**, tenuto conto peraltro che si stava addirittura addivenendo all'oscuramento del sito web del Comune di Formia, ad una attività di verifica degli obblighi relativi alla trasparenza mediante conferenze di servizio con i Dirigenti e il Responsabile CED – Servizio informativo, riscontrando **l'assoluta inadeguatezza degli stessi e la mancata attuazione degli obblighi di legge.**



Di quanto sopra si è provveduto a notiziarne reiteratamente gli organi gestionali (e di indirizzo politico-amministrativo per quanto di competenza) in via informale e formale mediante specifiche direttive.

Alla data odierna si deve purtroppo prendere atto che *quasi nulla è cambiato* in materia di attuazione degli obblighi di trasparenza rispetto alla sopra indicata situazione di inottemperanza.

Quanto sopra, a parere dello scrivente RPCT, è in parte diretta conseguenza di un radicato stato di “confusione” dell’azione amministrativo-gestionale profondamente radicata nell’Ente a causa della mancanza di un coerente e duraturo indirizzo da parte del vertice amministrativo tenuto al coordinamento gestionale; da continui cambiamenti degli organi politici e quindi dal susseguirsi di diversi indirizzi politico amministrativi; dalla mancata, o inadeguata, cultura gestionale, per mancanza di obiettivi precisi e di formazione culturale e tecnica continua.

Il Nucleo di Valutazione, nel corso del 2018 ha reiteratamente segnalato gli inadempimenti di cui in esame agli Organi Politici, ai Dirigenti e al Segretario Generale del tempo senza che ciò abbia prodotto alcun risultato e intervento pianificatorio da parte degli stessi.

Un primo fattivo e concreto intervento da parte degli Organi di indirizzo politico, nel corso del 2018, risale alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 2 del **24.07.2018** avente ad oggetto: *“Realizzazione del portale istituzionale. Linee di indirizzo”*.

E’ opportuno rilevare che la nuova Giunta Comunale è stata nominata in data 12 luglio 2018 e che l’atto esaminato è il secondo adottato dalla stessa. Cioè il nuovo esecutivo evidentemente si è posto subito il problema.

Tuttavia, nonostante l’immediatezza dell’intervento dell’Organo di indirizzo politico, dagli atti di ufficio si evince, nuovamente, la scarsa reattività dell’apparato gestionale. Infatti, la determinazione dirigenziale esecutiva dell’indirizzo giuntale è del 24.08.2018 (un mese dopo!) e il relativo contratto con la ditta affidataria è del 28.09.2018 (ancora un mese dopo).

E’ necessario esaminare quanto effettivamente operato, con riferimento al sito web dell’Ente e agli obblighi sulla trasparenza, a seguito della citata deliberazione di Giunta Comunale n. 2/2018.

Con l’atto in esame (datato 14.07.2018) si deliberava di **incaricare il Dirigente agli Affari Generali, unitamente al Responsabile del Servizio Informatico dell’Ente:** *“di tutti gli atti necessari e conseguenti per l’adozione delle necessarie tecnologie, la predisposizione del piano editoriale, della bozza grafica e lo sviluppo delle aree tematiche”*.

Solo con determinazione n. 709 del 24.08.2018 il Dirigente competente provvedeva ad affidare direttamente (in quanto servizio di importo inferiore ai 40.000,00 euro) alla Società Max Soft Net di Formia *“le attività di analisi, progettazione, sviluppo e manutenzione del portale istituzionale del Comune di Formia”* per un importo complessivo di 7.000,00 euro (Iva compresa) come da *Proposta della Società n. 37176 del 1° agosto 2018* allegata alla Determinazione.

Infine, con contratto del **28.09.2018**, si autorizza (finalmente) la Società ad operare in ottemperanza alla Proposta presentata dalla stessa (ex art. 1 del contratto).

Nel citato contratto si dispone, altresì :

**“Art. 3 – Obblighi e responsabilità.**

*Nell'elaborazione dell'incarico la Società contraente dovrà attenersi a quanto previsto nella Deliberazione di Giunta Comunale n. 2 del 24.07.2018 ed alle istruzioni e prescrizioni dell'Amministrazione, in genere emesse dal Responsabile del Procedimento, e a quanto riportato nel preventivo ns. prot. n. 37176. Le suddette istruzioni e prescrizioni saranno fornite al personale incaricato dal competente Servizio Informatico. La mancata osservanza dei tempi previsti dal precedente relativamente alla consegna degli elaborati progettuali e alla realizzazione comporterà una penale pari all'1% dell'importo preventivato per ogni giorno di ritardo fino ad un ritardo massimo di giorni 10 naturali e consecutivi. Qualora il ritardo dovesse superare tale ultimo termine il Comune, ha la facoltà insindacabile di dichiararsi libera da ogni impegno verso il contraente inadempiente, senza che quest'ultimo possa pretendere compensi ed indennità di sorta sia per onorari sia per rimborso spese, salvo rivalsa da parte dell'Amministrazione per i danni subiti a causa del mancato espletamento dell'incarico.”*

Nella proposta di preventivo Prot. n. 37126 del 01.08.2018 la Società incaricata assicura che:

1. *“Per la gestione dei contenuti relativi ad Albo Pretorio, Bandi e Gare e tutte le info che ad oggi vengono già caricati su altra struttura, sarà definita una modalità di integrazione in modo da non replicare l'operazione di caricamento e rendere sempre più integrato il collegamento tra le basi dati utilizzate” (lettera E - Gestione dei contenuti a carattere dinamico, comma 2)*
2. la tempistica relativa alla esecuzione del Servizio dati come da contratto è la seguente:

**“ H - Road map operativa**

Di seguito una road map sintetica con la suddivisione delle operazioni e l'indicazione della propedeuticità:

1. Tavolo di lavoro per la costruzione della gerarchia dell'informazione e ipotesi di layout grafico.
2. Tavolo di lavoro per la definizione dei tipi di contenuto da gestire
3. Tavolo di lavoro tecnico per l'analisi delle strutture attualmente in essere e definizione delle modalità operative per la raccolta e riorganizzazione dei dati esistenti
4. Tavolo tecnico per la definizione modalità di collegamento dati archivi Albo Pretorio, Bandi e Gaere dal maggio 2018
5. Costituzione delle strutture
6. Collegamenti dati



7. Rilascio versione beta per testing e analisi
8. Rettifiche
9. Accesso da parte degli addetti alla parte di comunicazione per il caricamento dei contenuti di partenza
10. Rilascio

*Per la realizzazione dei 10 punti come sopra, si preventivano necessari 30 gg lavorativi, con la disponibilità, nei limiti del tempo disponibile, dei soggetti interessati alla costruzione e futura gestione. Impegno e volontà a ridurre i tempi laddove fattibile”.*

**I 30 giorni lavorativi preventivati per la esecuzione dei lavori sono abbondantemente trascorsi e, per quanto sopra riportato, e per le continue criticità segnalate circa la operatività del sito web, compresi gli obblighi sulla trasparenza, non appare che sia stata completata la progettazione e realizzazione del portale istituzionale.**

Con particolare riferimento a questo punto specifico, anche nella funzione di RPCT, **si dispone** che, *con immediatezza*, il Dirigente del Settore “Affari Generali”, in cui risulta funzionalmente incardinato il CED, e il Responsabile del CED – Sistema informatico, rimettano allo scrivente *idonea relazione* con la quale si chiarisca, e si attesti, se la Società ha ottemperato compiutamente agli obblighi contrattuali, nei termini stabiliti. Oppure si provveda a specificare quali adempimenti non risultano ancora attuati e, in tale ipotesi, perché non si è ritenuto di dare immediata e compiuta applicazione all’art. 3 (Obblighi e responsabilità) del Contratto con particolare riferimento alla applicazione delle penali e, eventualmente, all’esercizio della “*facoltà insindacabile di dichiararsi libera* (l’Amministrazione) *da ogni impegno verso il contraente inadempiente*” con possibilità di revoca “*da parte dell’Amministrazione per i danni subiti a causa del mancato espletamento dell’incarico*”.

**Da quanto sopra si evince che l’Amministrazione, almeno fino ad agosto/settembre 2018, ha affrontato le attività relative alla trasparenza come una serie di meri adempimenti burocratici e senza una metodologia precisa e, anzi, la stessa viene percepita dai pubblici dipendenti come una odiata incombenza.**

E’ necessario, invece, che la trasparenza “vada organizzata” e cioè diventi parte di tutti gli atti propedeutici, dal piano economico di gestione, dagli obiettivi individuali dei dirigenti per cui a livello dirigenziale o comunque apicale, nell’atto di attribuzione dell’incarico, andranno individuati chiari obiettivi di trasparenza da raggiungere.

Proprio con riferimento a tali ultime considerazioni questo Ufficio ha più volte già formalmente segnalato quanto prevede la vigente normativa in materia, ovvero:

**1. Art. 46 D.lgs. 33/2013 – Violazione degli obblighi di trasparenza – Sazioni**

*L’inadempimento degli obblighi di pubblicazione ... sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.*

2. Art. 11 D.Lgs. 150/2009

*In caso ... di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul proprio sito istituzionale delle informazioni nella sezione "trasparenza, valutazione e merito", nonché di quelli relativi alla posta elettronica certificata, è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dipendenti preposti agli uffici coinvolti.*

Da quanto sopra esposto questo Ufficio ritiene che il **Nucleo di Valutazione**, che legge per conoscenza la presente, *per l'anno 2018*, pur essendo comunque **tenuto** all'attività di valutazione della performance dei singoli Dirigenti dell'Ente (con riferimento agli obiettivi di PEG e, in generale, alla azione gestionale degli stessi) **non potrà** indicare all'Amministrazione di **procedere alla erogazione delle singole retribuzioni di risultato** a motivo del sopra citato espresso divieto ex lege.

Quanto sopra relativamente all'esercizio 2018.

Con riferimento all'**esercizio 2019** lo scrivente Ufficio *segnala* all'Organo di indirizzo politico-amministrativo che, qualora non mutino i presupposti organizzativi e funzionali, relativamente alle criticità sopra indicate in materia di trasparenza, vi è una forte probabilità del perpetrarsi degli inadempimenti esaminati con le relative conseguenze di legge.

Con la presente, infine, **si dispone** che i Dirigenti di Settore provvedano senza ulteriore indugio agli adempimenti relativi alla trasparenza, come sopra meglio specificati, con l'avvertenza che, diversamente, dovrà essere valutata la eventuale responsabilità gestionale (ai fini del permanere dell'incarico dirigenziale) oltreché i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile e penale, previa segnalazione alle competenti Autorità.

Si dispone la pubblicazione della presente in *Amministrazione Trasparente - Sottosezione "Altri contenuti - prevenzione della corruzione"*, Voce "*Direttive e Circolari del Segretario Generale*".



IL SEGRETARIO GENERALE  
(Responsabile della prevenzione della corruzione)

Avv. Alessandro Izzi



## **21. AVVOCATURA COMUNALE**

Nell'esercizio 2018 lo stato dell'attività dell'Avvocatura Comunale risulta la seguente:

### **Dotazione Organica dell'Avvocatura Comunale anno 2018**

- n. 1 Avvocato Dirigente
- n. 1 Avvocato Categoria D3
- n. 1 istruttore Amministrativo Categoria C
- n. 1 dipendente Categoria B1
- n. 2 Borse di studio

L'Avvocatura ha svolto, nel corso dell'anno 2018, attività primaria di rappresentanza, patrocinio e assistenza in tutti i giudizi attivi e passivi del Comune, dei suoi Organi elettivi (Sindaco, Consiglio Comunale, Giunta Comunale), e Burocratici (Segretario Generale, Dirigenti, Dipendenti) e dei suoi servizi.

### **Attività giudiziaria in materia civile**

L'avvocatura ha in carico i seguenti contenziosi:

- n. 69** giudizi dinanzi al Giudice di Pace di Gaeta;
- n. 52** giudizi dinanzi al Tribunale Civile (n. 16 dinanzi al Tribunale di Latina e n. 36 dinanzi al Tribunale di Cassino)
- n. 11** giudizi dinanzi al Tribunale Civile Sezione Lavoro (n. 10 dinanzi al Tribunale di Latina e n. 1 dinanzi al Tribunale di Cassino);
- n. 9** giudizi dinanzi alla Corte di Appello di Roma;
- n. 1** giudizio dinanzi alla Corte di Appello di Roma Sezione Lavoro;

**totale n. 142**

- n. 1388** giudizio di opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. presso sedi giudiziarie situate in tutta Italia, atteso che trattandosi di opposizioni avverso atti esecutivi, la competenza è del Tribunale dove risiede il trasgressore, il più delle volte residente fuori provincia o regione, e sanzionato in transito attraverso rilevatori automatici della velocità.

### **Attività giudiziaria in materia amministrativa**

- n. 142** giudizi dinanzi al TAR Lazio Sez. Latina
- n. 7** giudizi dinanzi al TAR Lazio Roma
- n. 40** giudizi dinanzi al Consiglio di Stato

**totale n. 189**

### **Attività giudiziaria in materia penale**

- n. 3** costituzioni di parte civile dinanzi al Tribunale Penale

### **Attività consultiva**

Nel periodo oggetto di valutazione, oltre all'attività di consultazione orale con gli Uffici fornita pressoché quotidianamente, sono stati redatti **n. 10 pareri pro-veritate** riguardanti questioni di particolare rilevanza.

L'implemento dell'attività consultiva ha determinato sia un miglioramento nell'attività amministrativa che la prevenzione di eventuali contenziosi.

### **Attività di gestione**

L'Avvocatura gestisce le istanze risarcitorie dei sinistri per importi inferiore o uguale alla franchigia contrattuale di euro 6.000,00 prevista nella polizza rct/rco del Comune di Formia.

A tal fine l'ufficio si serve di Società scelta mediante procedura ad evidenza pubblica alla quale è affidato il servizio di Loss Adjuster sinistri RCT/O nell'ambito della franchigia contrattuale di euro 6.000,00 che si fa carico oltre che della fase propriamente tecnica di valutazione del danno materiale o fisco subito, anche di quella liquidativa del sinistro, analizzando ed applicando le pattuizioni di polizza.

## 22. VALUTAZIONI FINALI

Il Comune di Formia sta procedendo ad una riorganizzazione della struttura burocratico amministrativa dell'Ente dando attuazione ai provvedimenti legislativi finalizzati a perseguire, attraverso le buone pratiche di trasparenza un effettivo contrasto a disfunzioni amministrative e alla piena applicazione del Piano Anticorruzione già evidenziate dal Segretario Generale – Autorità Locale Anticorruzione – con diverse segnalazioni e/o direttive tutte pubblicate in *Amministrazione Trasparente – Sottosezione "Altri contenuti -prevenzione della corruzione", Voce "Direttive e Circolari del Segretario Generale"*.

I recenti adeguamenti normativi presuppongono un maggiore onere per gli Enti Locali e il Comune di Formia, pur in presenza di alcuni disequilibri derivanti da una organizzazione burocratica limitata in termini di numero di personale in servizio, è necessario che perseveri nell'impegno organizzativo assunto ponendo una forte attenzione all'attività di programmazione e controllo.

## 23. ESITI DEL CONTROLLO

Dagli esiti del controllo operati sui provvedimenti dirigenziali emergono le seguenti ulteriori tendenze:

**1. Produzione eccessiva di atti in alcuni Settori.**

La produzione elevata di atti comporta un notevole aggravio dell'attività amministrativa conseguente alla ripetizione e replicazione degli oneri adempimentali, dell'istruttoria, della sottoscrizione degli atti di affidamento, degli adempimenti relativi al controllo da effettuare prima della sottoscrizione di un contratto, delle verifiche in corso di esecuzione ecc... tutto ciò può essere indicatore di un'organizzazione del lavoro non ottimale.

**2. Frazionamento degli acquisti di beni e servizi o dell'affidamento lavori** (tendenza collegata alla precedente):

Si tende ad adottare una determinazione per ogni singolo servizio, evento o attività. Nel caso dei lavori si profila l'impossibilità di seguire l'iter procedimentale di ogni singolo intervento e l'andamento complessivo dei lavori in relazione ai costi, ai tempi di attuazione e alla qualità dei lavori realizzati. L'eccessiva frammentazione ha effetti negativi, anche per quanto riguarda il rispetto degli obblighi del Patto di Stabilità Interno per cui è necessario procedere alla programmazione dei pagamenti, non praticabile nel caso di atomizzazione degli interventi. La parcellizzazione degli acquisti di beni o servizi e dei lavori può costituire anche una violazione del divieto di frazionamento artificioso.

**3. Programmazione delle attività e degli interventi poco sistematica ed organica** (tendenza collegata alla precedente)

Si tende a far riferimento all'urgenza e ad effettuare interventi "spot", in modo non coordinato, sulla base del bisogno che si è manifestato al momento. Ciò avviene anche nel caso di attività od eventi con carattere periodico o ripetitivo per le quali è possibile procedere ad una programmazione anticipata oppure di interventi di tipo manutentivo per i quali è possibile procedere a una preventiva ricognizione dei fabbisogni.

**4. Ricorso alla procedura negoziata o all'affidamento diretto:**

Il ricorso a tali procedure è conseguenza delle due tendenze precedenti, cioè di una scarsa programmazione delle attività e di un frazionamento degli acquisti e degli affidamenti di lavori. Il principio di economicità dell'azione amministrativa ed evidenti esigenze di celerità suggeriscono il ricorso alle procedure snelle per affidamenti di importo ridotto, ma l'Amministrazione deve garantire al contempo la massima trasparenza del proprio operato.

**5. Criteri di selezione degli operatori economici e degli incaricati esterni:**

A volte si tende a non motivare abbastanza la scelta di rivolgersi ad una ditta (o un professionista) piuttosto che ad un'altra scegliendo chi invitare sulla base di un rapporto di lavoro o di servizio già consolidato con l'Amministrazione.

**6. Mancata rotazione degli operatori economici e dei professionisti esterni:**

Tendenza, collegata alla precedente, in quanto rischia di portare ad un restringimento del mercato a pochi soggetti che di solito, già operano in ambito locale e/o provinciale.

**7. Qualità degli atti**

La maggior parte dei provvedimenti non sempre risulta comprensibile e accessibile a tutti in quanto si utilizzano formule obsolete, oppure vi sono refusi o ripetizioni che creano confusione nella lettura o interpretazione. Questo fatto di per sé indica poca chiarezza nell'attività istruttoria e rende difficile controllare che il procedimento amministrativo si svolga nel rispetto di tutti gli interessi coinvolti ed in ossequio al principio di imparzialità.

**8. Segnalazioni formulate da parte del Segretario Generale (anche in funzione di Responsabile Anticorruzione):**

Non sempre i Dirigenti hanno risposto tempestivamente alle segnalazioni e hanno adottato le misure correttive necessarie.

**9. Nel caso di interventi complessi si rilevano:**

- dilatazione dei tempi di realizzazione;
- progettazione incompleta;
- modifiche progettuali con possibile accrescimento dei costi;

tali tendenze rappresentano delle disfunzioni che devono essere valutate con estrema attenzione perché vanno ad incidere sul buon andamento dell'attività amministrativa e possono costituire violazioni delle disposizioni di cui al Piano triennale della prevenzione della corruzione.

Le criticità sopra enucleate vengono certificate anche dal Nucleo di Valutazione (NdV) con riferimento al **Verbale del Controllo di Gestione relativo all'esercizio 2018** (Prot. n. 5374 del 01.02.2019) che si **allega** per opportuna valutazione:

Nucleo di Valutazione del Comune di Formia

Provincia di Latina

Verbale del Controllo di Gestione alla data del 30/09/2018.

Dati finanziari alla data del 13/12/2018.

Il Nucleo di Valutazione del Comune di Formia incaricato del controllo di gestione dell'Ente rimette la seguente relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati dall'ente ai responsabili di settore alla data del 30/09/2018.

Gli obiettivi relativi all'anno 2018 sono stati assegnati dall'Organo di Governo dell'Ente .....

Lo schema degli obiettivi assegnati è in allegato alla presente relazione.

In seguito a vari incontri effettuati con i responsabili dei settori e in seguito alle nuclei si evidenziano i seguenti risultati:

Gli incontri con i dirigenti sono avvenuti come segue:

In data 20/11/2018 è avvenuto l'incontro con il Dott. Italo La Rocca responsabile dei servizi sociali e cultura;

In data 20/11/2018 è avvenuto l'incontro con l'avvocato Domenico Di Russo, all'epoca responsabile dell'area tecnica, urbanistica e lavori pubblici, in sua vece con l'architetto Mille e l'architetto Caramanica;

In data 04/12/2018 è avvenuto l'incontro con l'avvocato Domenico Di Russo in questo caso nella veste di responsabile dell'avvocatura comunale;

In data 13/12/2018 è avvenuto l'incontro con la Dottoressa Rosanna Picano responsabile della polizia locale, dei servizi demografici e statistici;

In data 14/01/2019 è avvenuto l'incontro con la Dottoressa Tiziana Livornese responsabile del personale sviluppo economico, affari generali e servizio economico finanziario.

Gli obiettivi assegnati ai vari settori per l'anno 2018 hanno riguardato i seguenti temi:

1. Legalità e trasparenza;
2. Entrate;
3. Miglioramento della macchina amministrativa;
4. Sicurezza;
5. Territorio;
6. Solidarietà;
7. Gestione entrate;
8. Formia Rifiuti zero.

Gli stessi a loro volta sono stati suddivisi per i vari settori di responsabilità, ed a ognuno è stato dato un valore decrescente come segue:

1. Obiettivo di mantenimento
2. Obiettivo di miglioramento
3. Obiettivo strategico.

#### Risultati del controllo

##### Servizi sociali e cultura:

- **Legalità e trasparenza:**
  1. Verifica modulistica e aggiornamento modulistica sul sito: la stessa risulta parzialmente aggiornata mancando completamente quella per gli asili e le altre attività espletate;
  2. Valutazione dei tempi di esecuzione delle procedure: non effettuata;
  3. Censimento modulistica dei procedimenti: non effettuato;
  4. Valutazione del rischio procedure: il dichiara di averle analizzate senza documenti a supporto;
  5. Monitoraggio misure di prevenzione della corruzione: il dirigente dichiara di averle monitorate, ma non fornisce alcun supporto documentale;
  6. Identificazione attività tramite adozione di determine: non effettuata;
  7. Regolamento sui criteri di concessione dei contributi: il Dirigente dichiara che tale regolamento è stato approvato il 15/07/15, modificato il 06/04/16, però non risulta rielaborato come richiesto nell'obiettivo nel 2018;
  8. Aggiornamento dei regolamenti: non effettuato;
  9. Attivazione le servizio Whistleblowing, per segnalazione illeciti: non attivato, riguardo tale servizio il Niv ritiene che esso non vada attivato in modo settoriale, tale considerazione vale anche per gli altri settori indicati, nessuno dei quale ha infatti attivato il servizio.
- **Miglioramento macchina amministrativa:**
  1. Attivazione procedura informatica gestione atti amministrativi: non effettuato;
  2. Controllo di gestione: sul controllo di gestione, il responsabile dichiara che esso viene effettuato sui servizi asilo nido, mensa, trasporto, trasporto disabili, assistenza scolastica Aec. Egli però fornisce però soltanto il rilievo statistico del grado di soddisfazione con un valutazione di 4,5 su 5. Non fornisce, anche se richiesti, i prospetti economici relativi alla gestione dei servizi citati;
  3. Gestione della performance: non effettuato;
  4. Controllo della qualità: effettuato, anche tramite commissioni di controllo cui partecipano anche cittadini.
- **Solidarietà:**
  1. Piano di zona attuazione degli interventi previsti: dichiara che tutti gli interventi sono stati attuati;
  2. Piano di zona persone seguite: dichiara che tutti gli interessati sino stati assistiti.
- **Gestione entrate:**

AT

1. Miglioramento della capacità di incassare i finanziamenti: non comunicato.

Gli altri obiettivi non elencati non interessano il settore.

Settore tecnico urbanistica e lavori pubblici:

- Legalità e trasparenza:

1. Verifica modulistica e aggiornamento modulistica sul sito: il dirigente dichiara che la stessa risulta aggiornata, da una verifica effettuata sul sito tale dichiarazione risulta confermata;
2. Valutazione dei tempi di esecuzione delle procedure: non effettuata;
3. Censimento modulistica dei procedimenti: dichiara che è stata effettuata solo per l'urbanistica e non per i lavori pubblici;
4. Valutazione del rischio procedure: dichiara di averla analizzata;
5. Monitoraggio misure di prevenzione della corruzione: non effettuato;
6. Identificazione attività tramite adozione di determine: non effettuata;
7. Aggiornamento dei regolamenti: è in verifica solo il regolamento urbanistico;

- Miglioramento macchina amministrativa:

1. Attivazione procedura informatica gestione atti amministrativi: non effettuato;
2. Controllo di gestione: non effettuato;
3. Gestione della performance: non effettuato;
4. Controllo della qualità: non effettuato;
5. Servizio Sue: dichiara di averlo attuato all'80%;

- Territorio:

1. Opere pubbliche - percentuale attivazione procedure per opere pubbliche: Si veda allegato B opere pubbliche triennio 2018 - 2020;
2. Crisi idrica monitoraggio lavori acqua latina: nessuna dichiarazione.
3. Crisi idrica monitoraggio lavori realizzazione pozzi: nessuna dichiarazione.
4. Crisi idrica attività informativa verso la cittadinanza: nessuna dichiarazione.

- Gestione entrate:

1. Miglioramento della capacità di incassare i finanziamenti: non comunicato.

- Formia rifiuti zero:

1. Controllo analogo numero complessivo delle riunioni: non comunicato, il Niv suggerisce, in relazione al controllo analogo, di indicare nell'obiettivo elementi più qualificanti in ordine alla sua effettuazione.



Settore Avvocatura Comunale

- Legalità e trasparenza:

1. Verifica modulistica e aggiornamento modulistica sul sito: dalle dichiarazioni del responsabile risulta effettuato. Dalla verifica effettuata sul sito dell'Ente non si rinviene alcuna modulistica di pertinenza del settore;
2. Valutazione dei tempi di esecuzione delle procedure: effettuata per la Cuc con un regolamento; non effettuata per le altre procedure di pertinenza;
3. Censimento modulistica dei procedimenti: dichiara di averla effettuata;
4. Valutazione del rischio procedure: dichiara di averle analizzate così come imposto dalle norme sui contratti pubblici;
5. Monitoraggio misure di prevenzione della corruzione: dichiara di averle monitorate, ma non fornisce alcun supporto documentale;
6. Identificazione attività tramite adozione di determine: dichiara di averle effettuate, ma non fornisce alcun supporto documentale;
7. Aggiornamento dei regolamenti: non effettuato ad eccezione del regolamento Cuc;

- Miglioramento macchina amministrativa:

1. Attivazione procedura informatica gestione atti amministrativi: non effettuato;
2. Controllo di gestione: non effettuato;
3. Gestione della performance: dichiara di effettuarlo, non fornisce alcun supporto di verifica;
4. Controllo della qualità: non effettuato;
5. Verifica contenzioso – elenco contenziosi: dichiara di averlo effettuato, non fornisce alcun supporto di verifica;
6. Verifica contenzioso – valutazione dei contenziosi aperti: dichiara di averlo effettuato, non fornisce alcun supporto di verifica dei valori dei contenziosi;


- Formia rifiuti zero:

1. Controllo analogo numero complessivo delle riunioni, due riunioni, vale quanto già riportato in precedenza.

Settore Entrate Bilancio

- Legalità e trasparenza:

1. Verifica modulistica e aggiornamento modulistica sul sito: dalle dichiarazioni del responsabile risulta effettuato, dalla verifica effettuata sul sito dell'Ente si rinviene la modulistica relativa ai tributi, ai suap ed altra di pertinenza del settore;
2. Valutazione dei tempi di esecuzione delle procedure: non effettuata;
3. Censimento modulistica dei procedimenti: non effettuata;





4. Valutazione del rischio procedure: dichiara di averle analizzate per il settore Bilancio;
5. Monitoraggio misure di prevenzione della corruzione: dichiara di monitorate tutti gli atti attraverso il visto di regolarità contabile;
6. Identificazione attività tramite adozione di determine: esiste una nota del dirigente sulle modalità di effettuazione dei pagamenti, ma non fornisce alcun supporto documentale;
7. Aggiornamento dei regolamenti: effettuato il regolamento contabilità, patrimonio, commercio, uffici e servizi;

- Entrate

1. Inventario beni mobili e immobili: il dirigente dichiara che è stato affidato il servizio.

- Gestione entrate:

1. Miglioramento della capacità di riscossione, entrate 2017 € 44.375.460,64, entrate 2018 26.913.725,27.

- Miglioramento macchina amministrativa:

1. Attivazione procedura informatica gestione atti amministrativi: non effettuato;
2. Controllo di gestione: non effettuato;
3. Gestione della performance: non effettuato;
4. Controllo della qualità: non effettuato;

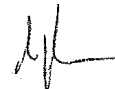
- Formia rifiuti zero:

1. Controllo analogo numero complessivo delle riunioni: due riunioni, vale quanto riportato in precedenza.

Settore Polizia Locale

- Legalità e trasparenza:

1. Verifica modulistica e aggiornamento modulistica sul sito: dalle dichiarazioni del responsabile risulta effettuato, dalla verifica effettuata sul sito dell'Ente non si rinviene la modulistica relativa al settore;
2. Valutazione dei tempi di esecuzione delle procedure: dichiara di averla effettuata al 50%, non fornisce alcun supporto documentale;
3. Censimento modulistica dei procedimenti: dichiara di averla effettuata al 50%, non fornisce alcun supporto documentale;
4. Valutazione del rischio procedure: dichiara di averla effettuata al 100%, non fornisce alcun supporto documentale;
5. Monitoraggio misure di prevenzione della corruzione: dichiara di averla effettuata al 100%, non fornisce alcun supporto documentale;
6. Identificazione attività tramite adozione di determine: non effettuato;
7. Aggiornamento dei regolamenti: effettuato il regolamento di polizia municipale, di videosorveglianza ambientale;



- Miglioramento macchina amministrativa:

1. Attivazione procedura informatica gestione atti amministrativi: il dirigente dichiara di averlo effettuato;
2. Controllo di gestione: non effettuato;
3. Gestione della performance: non effettuato;
4. Controllo della qualità: non effettuato;
5. Attivazione carta d'identità elettronica: effettuato;
6. Passaggio ANPR: il dirigente dichiara di averlo effettuato;
7. Attivazione passaggio ANPR: il dirigente dichiara di averlo effettuato;

- Sicurezza:

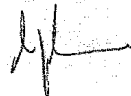
1. Interventi sui sinistri stradali obb. 50: dichiara di averne effettuati 197;
2. Repressione abusivismo edilizio obb. 150: dichiara di averne effettuati 180;
3. Attività di controllo mercati settimanali obb. 200: dichiara di averne effettuati 1600;
4. Accertamenti violazione codice della strada obb. 10000: dichiara di averne effettuati 26.209;
5. Controlli illeciti amministrativi – ammontare complessivo previsto 1.000.000: dichiara di averne realizzato 600;
6. Controlli illeciti amministrativi – n. complessivo dei controlli effettuati obb. 150: dichiara di averne realizzato 450;
7. Dichiarazioni di residenza – accertamenti effettuati obb. 2000: dichiara di averne realizzati 2000;
8. Formazione polizia locale, n. giornate di formazione obb. 4: dichiara di averne realizzate 22;

Amministrazione/segreteria - Affari Generali

- Legalità e trasparenza:

1. Verifica modulistica e aggiornamento modulistica sul sito: dalle dichiarazioni del responsabile risulta da verificare, è presente sul sito il modulo di accesso agli atti;
2. Valutazione dei tempi di esecuzione delle procedure: non effettuata;
3. Censimento modulistica dei procedimenti: dalle dichiarazioni del responsabile risulta da verificare;
4. Valutazione del rischio procedure: dalle dichiarazioni del responsabile risulta da verificare;
5. Monitoraggio misure di prevenzione della corruzione: dalle dichiarazioni del responsabile risulta da verificare;
6. Identificazione attività tramite adozione di determine: dalle dichiarazioni del responsabile risulta da verificare;
7. Stesura ed adozione di protocolli di legalità: risulta non effettuato;
8. Aggiornamento dei regolamenti: non effettuato l'aggiornamento per la trasparenza amministrativa;

- Miglioramento Macchina amministrativa



1. Registro informatico di accesso agli atti – creazione archivio schede di accesso: non effettuato;
2. Attivazione procedura informatica gestione atti amministrativi: effettuata;
3. Procedura Informatica – tenuta registri organi istituzionali e dirigenti: non effettuato;
4. Controllo di gestione: non effettuato;
5. Gestione della performance: non effettuato;
6. Controllo della qualità: non effettuato;

Attività finanziaria dei settori:

Servizio Avvocatura Comunale

Parte Entrata	
Previsione assestato	359.500,00
Accertato	23.025,38

Parte Spesa	
Previsione assestato *	446.047,43
Impegnato	208.367,03

Servizio Affari Generali Personale Suap Attività Produttive Commercio e Turismo Informatica

Parte Entrata	
Previsione assestato	101.500,00
Accertato	29.958,59

Parte Spesa	
Previsione assestato	7.786.274,41
Impegnato	7.079.654,67

Servizi Socio Sanitari Scuola Sport Cultura Affari Generali Personale Suap Attività Produttive Commercio e Turismo Informatica

Parte Entrata	
Previsione assestato	5.868.025,00
Accertato	2.189.824,07

Parte Spesa	
Previsione assestato	9.582.084,09
Impegnato	6.934.283,87

Bilancio Partecipate Tributi

Parte Entrata  
Previsione assestato 11.372.727,99  
Accertato 5.647.644,93

Parte Spesa  
Previsione assestato 15.804.610,71  
Impegnato 8.044.596,22  
Vigilanza Polizia Municipale Servizi Demografici Cimiteriali

Parte Entrata  
Previsione assestato 5.204.939,19  
Accertato 3.349.237,14

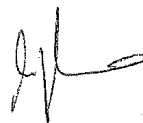
Parte Spesa  
Previsione assestato 4.460.321,05  
Impegnato 2.870.229,91

Lavori Pubblici Urbanistica Ambiente Manutenzione Territorio

Parte Entrata  
Previsione assestato 23.428.790,91  
Accertato 2.599.695,22

Parte Spesa  
Previsione assestato 35.930.185,49  
Impegnato 14.712.690,45

Il Nucleo di Valutazione del Comune di Formia



Di particolare rilievo, infine, è l'esame della **Relazione inviata dal Segretario Generale pro-tempore Dott.ssa Ilaria Bruno per il periodo dal 01.02.2018 al 09.09.2018**. Dal 10.09.2018 il sottoscritto è subentrato nella titolarità dell'Ufficio di Segretario Generale.

La suddetta Relazione viene conosciuta in quanto esaminata dal Nucleo di Valutazione (NdV) con riferimento al Verbale n. 19/2018 – Prot. n. 57344 del 07.12.2018 dello stesso Nucleo.

Per la parte di interesse di cui alla presente Relazione si riportano di seguito le valutazioni del Segretario pro-tempore relative al periodo di verifica (10.09.2018 – 31.12.2018):

*omissis*

*Il quadro organizzativo che mi si è presentato al momento in cui ho preso servizio mi ha mostrato un ente del tutto disorganizzato, con personale dequalificato e, soprattutto, privo di una cultura orientata alla legalità.*

*L'azione di governo della gestione commissariale – per le cui specifiche misure assunte e i relativi dati riferiti alle risorse umane, finanziarie e strumentali, in uno con i correlati obiettivi strategici, rinvio al contenuto della realizzazione di mandato 2017-2018 resa dal Commissario Straordinario – per la brevità del periodo che l'ha caratterizzata, ancorché efficace, non ha di fatto superato e, comunque, risolto le problematiche strutturali di carattere culturale ed organizzativo che si sono stratificate nel corso delle precedenti legislature.*

*omissis*

*La mia breve esperienza segretariale, unitamente a quella cui sono stata costretta alla direzione del Settore Finanziario – fortemente voluta dalla gestione commissariale in avvicendamento al precedente titolare, dott.ssa Tiziana Livornese, assegnato ad altro incarico per effetto della rimodulazione della macrostruttura dell'area finanziaria in due settori, uno finanziario e l'altro Tributi -, nonostante l'ordinamento non permetta, per i Comuni dotati di dirigenti, incarichi gestionali al Segretario Generale, mi ha consentito, sia pure con enorme dispendio di energia, di accertare, sin da subito, che l'intera gestione delle procedure amministrative, oltre che contabili, fossero del tutto fuori controllo ed, in particolare, in contrasto anche ai più elementari principi dell'ordinamento.*

*Ne sono esempi le numerose, quotidiane, criticità riscontrate negli atti determinativi e proposte di delibere che sono state man mano sottoposte al mio esame, per le cui correzioni ho dovuto registrare enormi resistenze di un apparato amministrativo renitente e refrattario, oltre che, soventemente, irrispettoso del valore delle istituzioni e delle relative funzioni segretariali.*

*Le attività gestionali, alcune delle quali esperite in ritardo rispetto alle scadenze perentorie per non essere state adempiute da chi ne aveva il compito, sono state eseguite comunque in una condizione di esasperata contingenza quotidiana, favorita solo dal contesto del quadro direzionale transitorio determinatosi per effetto della gestione commissariale ma, comunque, caratterizzato da un'atmosfera emotiva di costante incertezza e temporaneità della gestione in vista del futuro assetto di governo dell'ente.*

*Invero, un cospicuo numero di personale è in condizione di scarsa professionalità, con approccio superficiale agli obblighi lavorativi e consapevolmente disorientato nell'assolvimento delle prestazioni di lavoro, che si manifestano generalmente non improntate al rispetto delle regole di comportamento e di corretta gestione delle attività amministrative.*

*I principali elementi di illegittimità, riscontrati quotidianamente negli atti e provvedimenti prodotti ed oggetti di rinvio per la loro eliminazione e verificati nel breve periodo che mi ha visto impegnata nella duplice funzione sopra menzionata, possono essere sintetizzati come segue:*

- *sistematica e reiterata violazione del D.Lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza, nonostante si dia atto del rispetto della predetta normativa nel testo delle determine e proposte di atti deliberativi esaminati;*
- *sistematica pratica di assunzione di impegni generici, in assenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate, in violazione delle norme e principi contabili e conseguenti irregolarità nella formazione dei connessi adempimenti documentali (riaccertamento dei residui, rendiconto, equilibri, certificazioni, ecc.)*
- *accertamenti di entrata generica con corrispondenti impegni generici, con conseguenti violazioni dei principi contabili in ordine alla corretta assunzione degli impegni e della gestione dei residui e correlate conseguenze in ordine al risultato della gestione finanziaria dell'Ente;*
- *sistematica assunzione di provvedimenti di spesa a sanatoria di obbligazioni non formalizzate nel contesto del loro perfezionamento e reiteratamente privi di atti istruttori ivi citati e di riscontri documentali obbligatori (DURC, CIG) in violazione delle norme contabili e procedurali;*
- *reiterata inesatta identificazione del creditore in determine e contratti, laddove a fronte dell'impegno assunto nei confronti di soggetto determinato, si liquida o, comunque, si dispone nel medesimo atto a favore di altro soggetto giuridicamente diverso dall'originario designato;*
- *reiterate violazioni in ordine all'obbligo di approvvigionamento di beni e servizi a mezzo convenzioni Consip o di MEPA, a seconda delle categorie merceologiche, con conseguenti responsabilità da perseguire, connesse a quelle ricadenti sull'Amministrazione che è esposta a rivendicazioni risarcitorie per la nullità degli atti determinata dalle surriferite violazioni normative;*
- *affidamenti di appalti ai sensi dell'art. 36 comma 2 lettera a) per importo di pochissimo al di sotto dei 40.000 euro (39.350,57 a base d'asta), limite al di sotto del quale sono consentiti gli affidamenti diretti;*
- *liquidazioni di fatture per forniture di energia elettrica fondate su impegni generici, su cui vanno a pagarsi spese assimilabili, riferite ad esercizi precedenti;*
- *reiterate liquidazioni di contributi ad associazioni con illegittima quietanza personalizzata al loro presidente, in assenza di alcuna rendicontazione dei servizi od attività svolte;*
- *assunzioni di spese per formazione del personale in assenza delle verifiche preliminari in materia di limitazione del tetto stabilito dalla legge;*

- *mancata costituzione con l'adozione di uno specifico atto della c.d. cassa vincolata (che si sarebbe dovuta costituire all'indomani dell'entrata in vigore del sistema di armonizzazione contabile), con la conseguenza che i pagamenti che dovrebbero essere effettuati in cassa vincolata (ad es. per i servizi sociali) vengono disposti a valere sulla cassa libera;*
- *assenza di cognizione in ordine alla differenza tra accertamenti e riscossioni ed ai relativi presupposti, con il conseguente rischio di incorrere in duplice erroneo accertamento dell'entrata per la medesima causale e successiva possibilità di duplicazione della spesa.*

*Le suaccennate criticità gestionali costituiscono una mera casistica di sintesi dei complessi problemi organizzativi, atteso il relativo spazio temporale a disposizione per una più adeguata ed esauriente trattazione della materia, ma, tuttavia, essa può, se lo ritiene, essere ulteriormente specificata negli altri aspetti che ne connotano le diverse tipologie.*

*(omissis)*

**Appare di tutta evidenza, a seguito di quanto sopra riportato, il difficile compito che compete alla attuale Amministrazione, e al sottoscritto sia nella precipua funzione di Segretario Generale, che in quella di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT), che in quella di Responsabile del Sistema Integrato dei Controlli Interni, al fine di riorientare tutta l'azione amministrativa ad effettivi parametri di legittimità, oltreché di efficacia ed efficienza.**

L'ostacolo principale da superare, e in tal senso si sta procedendo, è il persistere di una forte *incomunicabilità* tra i soggetti decisionali (dirigenti) con la inevitabile disgregazione motivazionale di tutto l'apparato amministrativo di secondo livello come , peraltro, dimostrato dalle criticità rilevate con la presente Relazione.

Necessita un decisivo intervento organizzativo finalizzato a **rimotivare** tutto il personale dipendente (apicale e non) anche facendo ricorso alla applicazione di una specifica misura di prevenzione del Piano Anticorruzione, ovvero alla **rotazione del personale** per le posizioni di vertice prima, e esecutive poi. Misura, peraltro, prevista come *obbligatoria* dall'ANAC con il fine di *scardinare posizioni di potere gestionale* che si siano consolidate nel tempo.

## 24. PROPOSTE MIGLIORATIVE

L'attività di controllo successivo, avendo lo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati, trasparenti che garantiscano l'imparzialità, si configura di per sé come un'attività propositiva e dialettica, e di confronto verso l'Amministrazione, con l'obiettivo di evidenziare anomalie e proporre azioni conseguenti e mirate.

**Si indicano due tipologie di rimedi specifici, di tipo organizzativo e giuridico che l'Amministrazione, per il tramite dei rispettivi Assessorati di competenza, può porre in essere:**

### 1. Soluzioni organizzative

- Sensibilizzazione e formazione del personale sui principi in materia di *procedimento amministrativo, redazione atti amministrativi e contrattualistica pubblica*;
- Programmazione sistematica e calendarizzata degli interventi in materia di lavori pubblici e delle attività aventi carattere ripetitivo;
- Informatizzazione degli adempimenti con la creazione di scadenziari;
- Inserimento del riferimento alla PEC del Comune di Formia per qualsiasi tipo di comunicazione, presentazione domande di contributo, ecc...

### 2. Soluzioni giuridiche

- Creazione di elenchi di professionisti esterni selezionati in base ad un avviso pubblico, rinnovato periodicamente;
- Utilizzo maggiore di elenchi di operatori economici selezionati in base ad un avviso pubblico, rinnovato periodicamente, divisi per le diverse tipologie di lavori;
- Sottoscrizione Protocolli di legalità;
- Utilizzo degli accordi quadro per l'affidamento dei lavori e servizi di manutenzione (manutenzione immobili, manutenzione ascensori, manutenzione veicoli).

L'accordo quadro nasce dall'esigenza di raggruppare nell'ambito di un'unica procedura l'acquisto di beni omogenei, aventi carattere tendenzialmente ripetitivo e costante nel tempo, accorpendo la totalità o, comunque la maggior parte degli adempimenti per l'individuazione del contraente, al fine di ottenere un risparmio in termini di attività procedurali e oneri, anche economici, connessi allo svolgimento delle consuete procedure di affidamento. E', quindi, uno strumento di programmazione, semplificazione e razionalizzazione delle procedure di affidamento di lavori (esclusivamente di manutenzione), mediante il quale la Stazione Appaltante individua in anticipo i propri futuri contraenti e determina le condizioni essenziali dei contratti da stipulare.



## 25. CORRETTIVI PER IL CONTROLLO 2019

L'art. 147-bis stabilisce che il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva deve svolgersi secondo i principi generali di revisione aziendale.

Dall'analisi dei dati raccolti si ritiene possibile indicare per l'anno 2019 un metodo di controllo che parta dalla situazione reale e tenga conto delle specificità del Comune di Formia.

In tal senso appare opportuno *escludere dal controllo*, in quanto non rilevanti perché o si tratta di procedimenti "blindati" o meri adempimenti formali:

- gli atti di acquisto avvenuti tramite Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione o centrale d'acquisto;
- i provvedimenti relativi alla gestione del traffico o alla mobilità cittadina;
- le costituzioni in giudizio;
- i provvedimenti che costituiscono adempimenti istituzionali nelle materie di funzioni di competenza statale (elettorale, servizi demografici e statistici, stato civile);
- i provvedimenti attinenti i servizi di tesoreria;
- i provvedimenti relativi alle operazioni tecniche cimiteriali.

Si rileva, invece, la necessità di sottoporre a controllo gli atti individuati secondo la procedura informatica "neutra" di cui al Regolamento per i Controlli, e per quei procedimenti per i quali il rischio di una violazione normativa o di una irregolarità amministrativa presenta maggiori pericolosità:

- a) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con particolare riferimento alla procedura di gara prescelta, al rispetto del principio di rotazione e del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto;
- b) concessione di contributi ad enti e privati, con particolare riferimento alla documentazione prodotta a corredo dell'istanza ed alla rendicontazione;
- c) verifica del rispetto dei tempi del procedimento, con particolare riferimento alle autorizzazioni, concessioni e provvedimenti analoghi;
- d) verifica dei tempi di risposta alle istanze dei cittadini, ai sensi della legge 241/1990;
- e) procedure concorsuali o di selezione per l'assunzione del personale, laddove espletate.

Gli uffici dovranno quindi curare la qualità della pubblicazione affinché i cittadini e gli *stakeholder* possano accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.

In particolare, **i dati e i documenti devono essere pubblicati in aderenza alle seguenti caratteristiche:**

Caratteristica	Note
completi ed accurati	I dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni
comprensibili	occorre: a) evitare la frammentazione, cioè la pubblicazione di stesse tipologie di dati in punti diversi del sito, che impedisce e complica l'effettuazione dei calcoli e comparazioni b) selezionare e elaborare i dati di natura tecnica (ad es. dati finanziari e bilanci) in modo che il significato sia chiaro ed accessibile anche per chi è privo di conoscenze specialistiche
aggiornati	ogni dato deve essere aggiornato tempestivamente, ove ricorra l'ipotesi
tempestivi	la pubblicazione deve avvenire in tempi tali da garantire l'utile fruizione dall'utente
in formato aperto	le informazioni e i documenti devono essere pubblicati in formato aperto e raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni sono riportate

## CONCLUSIONI

Come precisato nelle premesse della presente relazione l'attività svolta è finalizzata ad accertare la regolarità delle gestione amministrativa e contabile (nei limiti di competenza) e le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

L'attività di accertamento si fonda esclusivamente sulla documentazione amministrativa e contabile resa nota all'Ufficio ed è diretta a ricondurre ad economicità e regolarità amministrativo-contabile la gestione pubblica mediante l'esame analitico di alcune fattispecie concrete.

Al fine di diffondere la cultura del controllo e di stimolare processi di autocorrezione nell'ambito dell'Ente le risultanze dell'attività di verifica vengono rese pubbliche attraverso la pubblicazione della Relazione sul sito istituzionale dell'Ente in *Amministrazione Trasparente - Sottosezione "Altri contenuti - prevenzione della corruzione"*, Voce "Direttive e Circolari del Segretario Generale".

Si ritiene utile, per quanto sopra specificato, riportare di seguito apposita tabella che indichi: a) i principali adempimenti legati all'attività dell'Ente; b) la descrizione dei possibili rilievi da tenere presenti nell'attività gestionale specificati distintamente per materia; c) i riferimenti normativi/di prassi/di giurisprudenza utili ad evitare irregolarità nell'esecuzione dei provvedimenti esaminati.

**La seguente tabella non presenta quindi rilievi e/o irregolarità riscontrate nell'azione dell'Ente ma, in funzione collaborativa e preventiva propria del controllo interno, anticipa e chiarisce le legittime azioni provvedimenti da porre in essere per le ipotesi considerate.**

Nello specifico, quindi, le condotte da evitare o da tenere sono principalmente le seguenti:

Categoria	Descrizione	Riferimenti normativi/di prassi/di giurisprudenza
ADEMPIMENTI FISCALI	Decurtazione degli oneri riflessi e dell'IRAP in occasione dell'erogazione degli incentivi per recupero ICI evasa	Corte dei conti, sezioni riunite, deliberazione 7 giugno 2010, n. 33
ATTIVITA' ISTITUZIONALE	Obblighi di comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica degli incarichi conferiti e/o autorizzati ai propri dipendenti o conferiti a dipendenti di altre amministrazioni e/o soggetti esterni	D. Lgs. n. 165/2001, art. 53
ATTIVITA' ISTITUZIONALE	Trasmissione alla Corte dei Conti degli incarichi di consulenza conferiti	Legge. n. 166/2005, art. 1, c. 173

ATTIVITA' ISTITUZIONALE	Adozione dei documenti di programmazione del fabbisogno di personale in assenza del prescritto parere dell'Organo di revisione contabile	Legge n. 448/2001, art. 19, c. 2
ATTIVITA' ISTITUZIONALE	Violazione dei criteri individuati dal legislatore e dalla giurisprudenza contabile per il conferimento all'esterno di incarichi di collaborazione. Mancata sottoscrizione del contratto con i consulenti; mancato invio degli atti alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti; violazione del divieto di rinnovo posto dalla normativa di riferimento	D. Lgs. n. 165/2001, artt. 7, c.6, c.1, lette. d); r.D. n. 2440/1923, artt. 16, 17; Legge n. 266/2005, art. 1, c. 173
ATTIVITA' NEGOZIALE	Affidamento diretto in assenza di ragioni di natura tecnica che imponessero l'affidamento ad un unico operatore economico	Codice degli Appalti
ATTIVITA' NEGOZIALE	Adesione convenzioni Consip per la fornitura dei servizi di telefonia mobile, carburanti rete, gas da riscaldamento istituiti ai sensi dell'art. 328 del D.P.R. n. 207/2010	Legge n. 296/2006, art. 1, c. 450; D.L. n. 70/2012, n. 52, art. 7, c. 2; D.L. n. 95/2012, art. 1
ATTIVITA' NEGOZIALE	Adozione dell'elenco degli operatori economici per l'affidamento dei lavori, delle forniture di beni e servizi in economia mediante cottimo fiduciario	Codice degli Appalti
ATTIVITA' NEGOZIALE	Concessione di proroghe per l'affidamento del servizio di raccolta Rifiuti solidi urbani	Delibera Autorità anticorruzione – ANAC n. 1/2014
ATTIVITA' NEGOZIALE	Affidamento di lavori con procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara in assenza dei presupposti previsti dalla Legge	Codice degli Appalti
ATTIVITA' NEGOZIALE	Affidamento dell'esecuzione di lavori, di fornitura di beni, di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria a seguito di artificioso frazionamento	Codice degli Appalti
ATTIVITA' NEGOZIALE	Ricorso generalizzato a perizie di variante mediante l'utilizzo del ribasso d'asta	Codice degli Appalti; D.P.R. n. 207/2010, art. 162, c.8

ATTIVITA' NEGOZIALE	Carenza di motivazione per ricorso a procedura negoziata e mancato rispetto dei termini di stipula del contratto	Codice degli Appalti
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Reintegro delle entrate aventi specifica destinazione utilizzate per far fronte al pagamento di spese diverse da quelle oggetto di vincolo di destinazione	D.Lgs. n. 267/2000, art. 195
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Notevoli scostamenti tra i dati previsionali e andamento effettivo della gestione per carenze rilevanti nella fase di programmazione da parte dell'Ente, unitamente a difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di bilancio individuati nel corso di ciascun anno	D.Lgs. n. 267/2000, art. 162
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Carenze e criticità in materia di verifica dei debiti e crediti con le società partecipate	D.L. n. 95/2012, art. 6
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Gestione delle entrate e delle spese con conseguenti riflessi negativi sulla veridicità dei risultati di amministrazione	D.Lgs. n. 267/2000, art. 179
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Riconciliazione tra le poste creditorie e debitorie tra l'Ente e i propri organismi partecipati. Asseverazione congiunta tra gli Organi di Revisione e dei Soggetti coinvolti	D.L. n. 95/2012, art. 6, c. 4
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Controllo dei livelli di residui attivi del Titolo IV e residui passivi del Titolo II e percentuale rispettivamente di riscossione e di pagamento	D.Lgs. n. 267/2000, artt. 162, 189 e 190
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Rispetto del limite dei 3/12 previsto dalla normativa vigente in materia di anticipazioni di tesoreria e utilizzo entrate vincolate per la copertura di spese correnti.	D.Lgs. n. 267/2000, artt. 195, 222
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Approvazione del Rendiconto entro il termine previsto	D. Lgs. n. 267/2000, art. 227, c.2
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Indebitamento per finanziare opere non aventi carattere di investimento	Art. 119 Cost. Legge n. 289/2002, art. 30, c. 15; Legge 350/2003, art. 3, c. 16; D.Lgs. n. 267/2000, artt. 199, 222
BILANCIO E SCRITTURE	Iter procedurale per il	D.Lgs. n. 267/2000, artt. 183, 191,

CONTABILI	riconoscimento dei debiti fuori bilancio; invio degli atti di riconoscimento degli stessi alla Procura della Corte dei Conti	194; Legge n. 289/2002, art. 23, c.5
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Rispetto del limite per spese di consulenza posto dall'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010	D.L. n. 78/2010, artt. 6, c.7, 8
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Anticipazioni di tesoreria	D.Lgs. n. 267/2000, art. 222
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Mantenimento nel conto del bilancio di residui attivi inesigibili e/o insussistenti	D.Lgs. n. 267/2000, art. 228
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Capacità di previsione delle risorse effettivamente acquisibili. Necessità di un'attenta analisi delle entrate e una prudente gestione delle spese	D.Lgs. n. 267/2000, art. 267
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Indicazione dell'importo del fondo svalutazione crediti tra i vincoli del risultato di amministrazione	D.Lgs. n. 267/2000
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Rispetto del limite di spesa per autovettura di servizio, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.L. 95/2012	D.L. n. 95/2012, art. 5
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Necessità di procedere ad una puntuale ricognizione dei residui attivi, al fine di verificarne il relativo titolo giuridico e le ragioni per il loro mantenimento in bilancio	D.Lgs. n. 267/2000, artt. 189, 190 e 228
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Utilizzo di entrate in conto capitale per il finanziamento di manutenzioni ordinarie	D. Lgs. n. 267/2000
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, determinato in quota rilevante da entrate che non rivestono caratteristiche di strutturale affidabilità	D.Lgs. n. 162/2000, art. 162, c. 6
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Quantificazione degli impegni di spesa per il pagamento delle spese legali con conseguente generazione di debiti fuori bilancio	D. Lgs. n. 267/2000, artt. 191 e 194
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Indebitamento per finanziare opere non aventi carattere di investimento	Cost. art. 119, c. 6; Legge n. 289/2002, art. 30, c. 15
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Assunzioni a tempo determinato dei responsabili di Settore, nominati ex art. 110 TUEL	D.L. n. 112/2008, art. 76, c. 4, 7; D.Lgs. n. 165/2001, art. 19, c. 6

BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Approvazione del programma annuale relativo al conferimento di incarichi esterni e fissazione del relativo limite di spesa in sede di bilancio di previsione	Legge n. 244/2007, artt. 4, c. 55, 3, c. 56
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Inclusione nel calcolo delle spese di personale dell'Ente delle spese di personale delle società partecipate	D.L. n. 112/2008, art. 76, c. 7
BILANCIO E SCRITTURE CONTABILI	Riscontro nell'attività di controllo su pagamenti dei tributi comunali e sulla conseguente evasione fiscale	D. Lgs. n. 446/1997, art. 63, c. lett. f)
ORDINAMENTO	Osservanza del principio di separazione tra funzione di indirizzo politico e compiti di gestione	D. Lgs. n. 165/2001 artt. 4; art. 107, D.Lgs. n. 267/2000
PERSONALE	Adempimenti vari in materia di organico: a) rideterminazione della dotazione organica; analisi dei fabbisogni di personale; b) attuazione del processo di ricognizione annuale volto alla verifica di situazioni di soprannumero o di eccedenza di personale; c) indicazione dei profili professionali necessari negli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale; d) adozione di atti di programmazione triennale del fabbisogno di personale rispettosi della normativa in materia di personale	D.Lgs. n. 165/2001 artt. 6, c. 3, 33, 36, 6, c. 4-bis; Legge n. 447/1997, art. 39; D.lgs. n. 267/2000, art. 91; Legge n. 296/2006, art. 1, c. 557 e ss.mm.ii.
PERSONALE	Procedura di mobilità di cui all'art. 30 e 34-bis del D.Lgs. n. 165/2001	D.Lgs n. 165/2001, artt. 30, 34-bis
PERSONALE	Compensi previsti per gli avvocati comunali presupposti contrattuali, corresponsione di quote dei compensi previsti per gli avvocati comunali ai dipendenti in servizio presso il Settore Avvocatura	CCNL di comparto
PERSONALE	Corretta istituzione delle posizioni organizzative; congrua determinazione del valore economico della retribuzione di posizione e risultato spettante ai dipendenti incaricati di posizione organizzativa	CCNL di comparto

PERSONALE	Indennità di risultato erogata al Segretario Generale per assenza di specifici obiettivi	CCNL personale comparto Regioni e autonomie locali
PERSONALE	Rappresentazione delle ragioni di pubblico interesse sottese alla costituzione di Uffici di Staff degli organi politici; verifica della esistenza delle professionalità occorrenti tra il personale in servizio presso l'Ente; inquadramento nel CCNL di comparto del personale reclutato per queste finalità	D.Lgs. n. 267/2000, art. 90
PERSONALE	Riconoscimento di emolumenti economici al Segretario Comunale relativamente alla determinazione della maggiorazione dell'indennità di posizione	CCNL dirigenti Regioni e autonomie locali 16 maggio 2001, artt. 41, c. 4 e 5, 42, c. 1; CCNL dirigenti Regioni e autonomie locali 22 dicembre 2003, art. 1; Legge n. 241/1990, artt. 1, 3
PERSONALE	Documenti di programmazione del fabbisogno di personale e parere dell'Organo di revisione contabile	Legge n. 448/2001, art. 19, c. 2
PERSONALE	Procedura concorsuale e attivazione della procedura di mobilità	Legge n. 165/2001 art. 30, c. 2-bis; D.L. n. 7/2005, art. 5, c. 1-quater; Legge n. 43/2005, D.L. n. 138/2011, art. 1, c. 19; Legge n. 148/2011
PERSONALE	Tipologia di lavoro a tempo determinato e esigenze di carattere temporaneo o eccezionale richieste dall'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001 e stipula di contratto in forma scritta	D.Lgs. n. 165/2001 art. 36; Cass. civ. sentenza 28 settembre 2010, n. 20340; Corte de conti, sez. contr. Liguria, delibera 21 novembre 2011, n. 55
PERSONALE	Decurtazione, dai compensi incentivanti recupero ICI, sia degli oneri riflessi che della quota destinata al pagamento dell'Irap	Corte dei conti, sezioni Riunite, deliberazione n. 33/2010
PERSONALE	Trattamento accessorio personale dirigente e formalizzazione dei criteri utilizzati per la definizione delle indennità di posizione e di risultato	CCNL di comparto
PERSONALE	Sottoscrizione di accordi annuali relativi alla costituzione e alla destinazione del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività sia per il personale del comparto che quello dirigenziale	CCNL personale comparto Regioni e autonomie locali; CCNL dirigenti Regioni e autonomie locali del 23 settembre 1999, artt. 4, 23

PERSONALE	Erogazione dell'incentivo alla progettazione D.Lgs. n. 163/2006	D.Lgs. n. 163/2006, art. 92, c. 5; Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, deliberazione 26 febbraio 2013, n. 72
PERSONALE	Procedure di stipulazione dei contratti integrativi decentrati del personale del comparto	CCNL personale comparto Regioni e autonomie locali
PERSONALE	Inquadramento del personale esterno dell'Ufficio di Staff del Sindaco	D.Lgs. n. 267/2000, art. 90, c. 2; Corte dei conti, sez. controllo Lombardia, delibera 5 novembre 2009, n. 1118; Corte dei conti, sez. giurisdizionale Puglia, delibera n. 68/2015
PERSONALE	Nomina dell'organismo di valutazione e adozione di un sistema di misurazione e valutazione delle <i>performances</i>	D.lgs. n. 150/2009
PERSONALE	Rideterminazione della dotazione organica, analisi dei fabbisogni di personale e attuazione del processo di ricognizione annuale volto alla verifica di situazioni di soprannumero o di eccedenze di personale	D.Lgs. n. 165/2001 artt. 6, c. 3, 33

#### TUTTO QUANTO SOPRA RILEVATO

ai sensi della vigente normativa in materia, e del Regolamento sul Sistema Integrato dei Controlli Interni, la presente Relazione relativa all'esercizio 2018 viene trasmessa a:

- Sindaco
- Presidente del Consiglio Comunale
- Assessori Comunali
- Consiglieri Comunali
- Capo di Gabinetto
- Dirigenti Comunali
- Nucleo di Valutazione
- Collegio dei Revisori dei Conti

Per i **Dirigenti di Settore** la presente vale come **DISPOSIZIONE** ad attivarsi, *senza indugio*, per la eliminazione, per quanto di competenza, delle criticità evidenziate riferendo con tempestività allo scrivente in merito ai provvedimenti adottati.

**Con riserva di invio alle Autorità Giudiziarie competenti in relazione ai profili di eventuali ipotesi di danno all'Erario Comunale, e di eventuali fattispecie penalmente rilevanti come meglio evidenziato nelle criticità rilevate con la presente Relazione.**


**IL SEGRETARIO GENERALE**  
 Responsabile  
 Sistema Integrato dei Controlli Interni  
 Prevenzione e Trasparenza  
 Avv. Alessandro Izzi