

Il Segretario Generale

Prot. 76/2018/248161
del. 13-03-2018

Al Sindaco di Napoli

Agli Assessori comunali

Al Presidente del Consiglio comunale

Ai Consiglieri comunali
*per il tramite del Servizio Segreteria del
Consiglio comunale e Gruppi consiliari*

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Al Nucleo Indipendente di Valutazione
per il tramite della Direzione Generale

Al Direttore Generale

Ai Direttori Centrali

Ai Coordinatori di Dipartimento

Ai Dirigenti di Servizio Autonomo

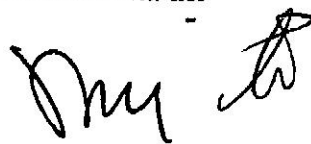
Ai Direttori di Municipalità

Ai Dirigenti
*per il tramite dei Direttori Centrali,
Coordinatori, Dirigenti di Servizio
Autonomo e Direttori di Municipalità*

Oggetto: Attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, ai sensi dell'art. 147-bis del D.lgs. 267/2000 e dell'art. 14 del "Regolamento del sistema dei controlli interni" approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 4 del 28.02.2013.

Relazione semestrale n. 10 sulle risultanze del controllo (periodo 1° luglio - 31 dicembre 2017) ai sensi dell'art. 15, c. 1 del "Regolamento del sistema dei controlli interni".

Compendio annuale 2017.

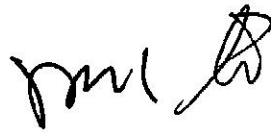


Come previsto dall'art. 15 co.1 del "Regolamento del sistema dei controlli

interni", (di seguito *Regolamento*), approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 4 del 28.02.2013 e dall'art. 7, co.2 del "*Piano Operativo dei Controlli Successivi di Regolarità Amministrativa*" (di seguito *Piano*) così come vigente nel periodo preso a riferimento (v. disposizione segretariale n. 3 del 26.04.2017), si relaziona sulle risultanze dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa espletata, nel semestre 01 luglio - 31 dicembre 2017, ai sensi dell'art. 147-bis del D.lgs. 267/2000 e dell'art. 14 del *Regolamento*, nonché secondo le modalità stabilite dal *Piano* in coerenza con le linee di azione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui alla L. 190 del 06.11.2012.

Per le valutazioni d'interesse di rispettiva competenza dei destinatari in indirizzo, si riportano i dati generali dell'attività, distinti per settori organici d'intervento, nell'allegato "*Prospetto di riepilogo risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D.L.vo 267/2000 e dell'art. 15 del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni (D.C.C. n. 4 del 28.02.2013). Periodo di riferimento 01 luglio - 31 dicembre 2017*" (All. sub "A"), evidenziando, sin d'ora, che, come previsto all'art. 15, co. 1, ult. per. del *Regolamento* e dall'art. 7, co.1 del *Piano*, le comunicazioni ai responsabili dei Servizi interessati circa le specifiche irregolarità riscontrate e le direttive cui conformarsi, continuano ad essere assicurate, con tempestivo invio, all'esito della funzione di controllo esercitata su ogni singolo atto o provvedimento.

Come riportato nell'indicato prospetto allegato sub "A", l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa è stata espletata nel semestre di riferimento (01 luglio - 31 dicembre 2017) su numero: 60 contratti; 12 determinazioni dirigenziali con impegno di spesa; verbali di sedute di gara afferenti a numero 19 procedimenti di affidamento; 14 provvedimenti (concessioni o autorizzazioni) della Direzione "Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro"; 20 provvedimenti (concessioni



o autorizzazioni) della "Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio - Sito Unesco"; 14 provvedimenti (autorizzazioni e accreditamenti o convenzioni) adottati o stipulati dalla Direzione Centrale "Welfare"; 12 provvedimenti (concessioni e autorizzazioni, ivi compresi i provvedimenti di assegnazione immobili) della Direzione Centrale "Patrimonio"; 3 provvedimenti del Servizio - Servizi di Trasporto Pubblico della Direzione Centrale Infrastrutture lavori Pubblici e Mobilità; 5 provvedimenti della Direzione Centrale Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare; 10 provvedimenti di concessione di suolo annuali o pluriennali e passi carrai adottati dai Servizi Attività Tecniche delle Municipalità. Di essi, 136 atti esaminati sono risultati contenere alcune irregolarità, imperfezioni o incompletezze formali.

E' utile precisare che il termine irregolarità nelle apposite colonne delle schede, non deve intendersi afferente all'atto nella sua interezza ma solo ad alcuni aspetti o elementi di esso.

Ciascun dato riepilogativo riportato nell'anzidetto prospetto sub. "A" è stato poi oggetto di una elaborazione di maggiore dettaglio riportata in un *report* e una *scheda* per ciascuna tipologia di atti (controllati nel semestre di riferimento) e disponibili a corredo della relazione. Come di consueto, per una chiara e immediata fruizione dei dati oggetto dell'attività di controllo, nei *report* sono indicati alcuni tra gli elementi ricognitivi degli atti (*ex pluris* oggetto, ufficio e periodo di adozione), in uno all'esito del controllo in termini di rilievi e di eventuali direttive impartite, mentre nelle *schede* (annesse a ciascun *report*) sono indicate, nella colonna "*Rilievi*", le irregolarità emerse e, nella colonna "*Direttive segretariali*", i conseguenti correttivi idonei a migliorare l'azione amministrativa, talvolta accompagnati da richiami a disposizioni legislative, regolamentari o giurisprudenziali, nonché a direttive, a linee guida o circolari emanate da vari organismi (ANAC, Prefettura, INPS ecc.), sempre al fine di maggiormente consolidare la legittimità dell'azione amministrativa dell'ente.

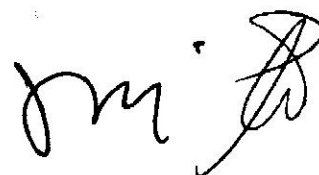
Come sopra si è fatto cenno, l'allegato (*sub "A"*) alla presente relazione, contiene un riepilogo, in sintesi, della tipologia e dell'entità degli atti esaminati, i cui contenuti sono, poi, sviluppati negli ulteriori allegati che riportano Rilievi e Direttive segretariali, distinti per tipologia. Pertanto, si rinvia:

- a) per i contratti, al report e alla scheda in allegato sub "B";*
- b) per le determine con impegno di spesa, al report e alla scheda in allegato sub "C";*
- c) per i verbali di gara, al report e alla scheda in allegato sub "D";*
- d) per le concessioni e autorizzazioni della Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro, al report e alla scheda in allegato sub "E";*
- e) per le concessioni e autorizzazioni della Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio-Sito Unesco, al report e alla scheda in allegato sub "F";*
- f) per i provvedimenti autorizzatori, di accreditamento e convenzioni della Direzione Centrale Welfare, al report e alla scheda in allegato sub "G";*
- g) per i provvedimenti autorizzatori, ivi compresi i provvedimenti di assegnazione immobili, ovvero di modifica e/o voltura, della Direzione Centrale Patrimonio, al report e alla scheda in allegato sub "H";*
- h) per i provvedimenti del Servizio - Servizi di Trasporto Pubblico della Direzione Centrale Infrastrutture lavori Pubblici e Mobilità, al report e alla scheda in allegato sub "I";*
- i) per i provvedimenti della Direzione Centrale Ambiente, Tutela del territorio e del Mare, al report e alla scheda in allegato sub "L";*
- l) per i provvedimenti di concessione di suolo annuali o pluriennali e passi carrai adottati dai Servizi Attività tecniche delle Municipalità, al report e alla scheda in allegato sub "M";*

Nello specifico, come può evincersi dall'esame dei dati forniti, ed in particolare con riguardo ai contratti (scheda in allegato sub "B"), è emerso, sia nell'ambito degli appalti di lavori pubblici che in quello di forniture e servizi, un



ridotto ricorso all'istituto dell'esecuzione anticipata delle prestazioni rispetto al precedente monitoraggio, rilevando al riguardo che le ipotesi di esecuzione anticipata della prestazione, ai sensi dell'art. 32, co. 8 del D.lgs. 50/2016 costituiscono una eccezione alla regola secondo cui la contrattualizzazione delle prestazioni deve naturalmente precedere l'esecuzione delle stesse e che l'esecuzione di urgenza, salve le deroghe richiamate nella medesima disposizione, non è consentita durante il termine dilatorio di cui all'art. 32, c. 9 del Codice degli Appalti e durante il periodo di sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione del contratto previsto dal successivo comma 11. Difatti, dall'esecuzione della prestazione, anticipata rispetto alla stipula del contratto, ne discende che gli effetti risalenti all'introduzione, nel testo contrattuale, di prescrizioni a tutela dell'Ente sono in parte neutralizzati, quali l'introduzione della condizione risolutiva del vincolo contrattuale ai sensi del D.lgs. 159/2011 e del Protocollo di Legalità stipulato con la locale Prefettura, l'introduzione della clausola in ordine all'osservanza del Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Ente, nonché l'accettazione delle clausole di cui al "Patto di Integrità" per l'affidamento di commesse. Si è riscontrata, altresì, per una parte dei procedimenti contrattuali in esame, l'eccessiva dilatazione dei tempi procedurali dall'adozione della determinazione a contrarre alla stipula del relativo contratto; l'art. 30 del Codice degli Appalti (D.lgs. 50/2016), come noto e più volte rappresentato, considera la tempestività, nell'ambito del procedimento di affidamento ed esecuzione dei pubblici appalti, quale requisito che deve permeare l'azione della Pubblica Amministrazione. In particolare, come è noto le Linee Guida dell'ANAC n. 4 - recanti *"Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"*, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097, del 26 ottobre 2016 - sul punto hanno chiarito che il principio di tempestività si traduce nella *"esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni;"*, principio, del resto, già enunciato in via




generale dall' art. 2, co. 9, e dall'art. 2 bis co. 1, L. 241/1990. Infine, si evidenzia che il tema del rispetto dei tempi per la conclusione dei procedimenti costituisce una misura di prevenzione obbligatoria prevista anche dal *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018/2020*, approvato con delibera di Giunta comunale n. 34 del 30 gennaio 2018.

In ordine alle determinazioni con impegno di spesa (scheda in allegato sub "C"), si rappresenta che le principali irregolarità riscontrate consistono in inesattezze formali, quali il non sempre puntuale richiamo alla disciplina oggetto di applicazione.

In merito, poi, ai verbali di gara (scheda in allegato sub "D") a volte gli stessi non risultano riportare dati ritenuti utili alla ricostruzione ed alla comprensione della correttezza delle fasi del procedimento; da qui il rilievo che *"il verbale di gara riveste funzione di documentazione probante in ordine all'esistenza di fatti ed atti in esso riportati (...)";* pertanto *"la sua redazione deve consentire una ricostruzione dei fatti (...) chiara e aderente alla realtà di fatto che si verbalizza."*

Con riferimento agli atti della Direzione Centrale Sviluppo economico, Ricerca e Mercato del lavoro (scheda in allegato sub "E") si è ritenuto opportuno richiamare la normativa in materia di controlli sulle autodichiarazioni da rendersi a cura del richiedente in sede di presentazione dell'istanza di concessione, richiedendo, inoltre, una verifica preventiva dell'avvenuto pagamento del canone COSAP. Al riguardo, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018/2020, all'allegato 3 bis, processo R.1, misura specifica MS25, prevede il rafforzamento dei controlli in relazione alle concessioni di suolo pubblico per attività di ristoro all'aperto.

In merito, poi, agli atti della Direzione Centrale Pianificazione e Gestione del

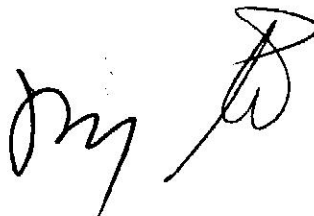


territorio - Sito Unesco (scheda in allegato sub "F"), per alcuni provvedimenti di rilascio di condono edilizio si è rilevato, talvolta, che non si evince dal testo il responsabile del procedimento, in quanto non menzionato, nonché in altri casi l'omessa indicazione della sussistenza o meno di vincoli (ambientali, paesaggistici, urbanistici, storici etc.) sull'immobile oggetto della domanda di condono, attesa, in tale ultimo caso, la differente disciplina procedurale prevista per poter rilasciare il provvedimento di condono, di cui, rispettivamente, alle deliberazioni di G.C. n. 4981/2006 e n. 225/2011. Pertanto, anche in questi casi irregolarità solamente formali che comunque non inficiano la validità dei provvedimenti.

Con riguardo, poi, alle convenzioni stipulate dalla Direzione Centrale Welfare (scheda allegato sub "G") è, talvolta, emerso il mancato richiamo nell'atto alla sottoscrizione del Patto di Integrità adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 797 del 03.12.2015, mentre per il resto gli atti rispondono pienamente ai contenuti e alla forma previsti.

In ordine ai provvedimenti della Direzione Centrale Patrimonio (scheda in allegato sub "H"), in tema di Politiche per la Casa, sono emerse alcune imperfezioni afferenti a un non sempre preciso richiamo alla disciplina di settore applicabile, mentre, in materia di Cimiteri cittadini, si è riscontrata, talvolta, una poco puntuale descrizione dell'iter procedimentale seguito per lo svolgimento del procedimento concessorio, ma sempre irregolarità di impostazione formale e non contenutistica.

Con riguardo ai provvedimenti del Servizio - Servizi di Trasporto Pubblico della Direzione Centrale Infrastrutture Lavori Pubblici e Mobilità (scheda in allegato sub "I"), è emersa una carente ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito per il rilascio del provvedimento, nonché un non sempre corretto richiamo alla normativa di settore.



In merito ai provvedimenti della Direzione Centrale Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare (scheda in allegato sub "L"), si è riscontrata, in qualche caso, la mancanza della dichiarazione di assenza del conflitto di interessi da rendersi ai sensi dell'art. 6 bis L. 241/90, degli artt. 6 e 7 D.P.R. 62/2013 e art. 7 e 9 del Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Napoli.

In ordine ai provvedimenti di concessione di suolo annuali o pluriennali e passi carrai adottati dai Servizi Attività Tecniche delle Municipalità, (scheda in allegato sub "M"), è emersa in numerosi casi la mancanza della dichiarazione di assenza del conflitto di interessi resa ai sensi dell'art. 6 bis L. 241/90, degli artt. 6 e 7 D.P.R. 62/2013 e art. 7 e 9 del Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Napoli, nonché l'assenza dell'attestazione della competente dirigenza in ordine alla regolarità e correttezza dell'attività amministrativa e contabile ai sensi dell'art. 147 bis, comma 1 del D.Lgs 267/2000 e degli artt. 13, comma 1 lett. b) e 17, comma 2 lett. a) del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 28.02.2013 n. 4.

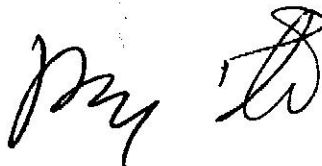
Alla presente relazione, si allega *sub "N"*, altresì, il *"Prospetto di riepilogo risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D.L.vo 267/2000 e dell'art. 15 del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni (D.C.C. n. 4 del 28.02.2013). Periodo 1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2017"*, la cui lettura risulta utile per la conoscenza delle risultanze del controllo per tipologie di atti. Come riepilogato in tale prospetto, l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa è stata espletata, nell'intero anno 2017, su di un numero complessivo di 388 atti, di cui: 158 contratti; 30 determinazioni dirigenziali con impegno di spesa; verbali di sedute di gara afferenti a 44 procedimenti di affidamento; 21 atti di

liquidazione di spesa; 31 concessioni o autorizzazioni adottate dalla Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro e 30 concessioni o autorizzazioni adottate dalla Direzione Pianificazione e Gestione del territorio - Sito Unesco; 28 autorizzazioni, accreditamenti e convenzioni adottati o stipulati dalla Direzione Centrale Welfare; 28 concessioni, autorizzazioni o provvedimenti di assegnazione immobili della Direzione Centrale Patrimonio; 3 provvedimenti del Servizio - Servizi di Trasporto Pubblico - della Direzione Centrale Infrastrutture Lavori Pubblici e Mobilità; 5 provvedimenti della Direzione Centrale Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare; 10 provvedimenti di concessione di suolo annuali o pluriennali e passi carrai adottati dai Servizi Attività tecniche delle Municipalità.

In questa sede si ricorda che, con con disposizione segretariale n. 1 del 14 febbraio 2018, è stato adottato il nuovo *Piano*, in coerenza con le linee di azione previste dal Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018/2020, approvato con deliberazione di G.C. n. 34 del 30 gennaio 2018. In particolare, nell'ottica di perfezionare l'allineamento del sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa al vigente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della trasparenza, così come peraltro previsto dal *Regolamento*, l'attività di controllo è stata rimodulata, prevedendo, tra l'altro, la sottoposizione a controllo di provvedimenti autorizzatori e/o concessori adottati indistintamente da tutti i Servizi dell'Ente.

Si ricorda, altresì, che l'attività di controllo è protesa a migliorare la forma dei provvedimenti, rendendoli più chiari e fruibili dai cittadini interessati.

Da ultimo, appare opportuno soffermarsi sulla rimodulazione del raggio d'azione del controllo successivo di regolarità amministrativa, di cui alla disciplina del vigente *Regolamento*. In merito, difatti, posto che l'Amministrazione comunale provvede, almeno annualmente, ad aggiornare, ai sensi della legge 6 novembre 2012,



n.190, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza con l'intento di rafforzare gli strumenti per fronteggiare il fenomeno corruttivo, nel perseguimento di tre macro-obiettivi: ridurre le opportunità che si manifestino rischi di corruzione, aumentare la capacità dell'Amministrazione di scoprire casi di corruzione, creare un contesto sfavorevole alla corruzione ispirato dai principi di etica, integrità e trasparenza, è opportuno che le tipologie di atti e provvedimenti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa - per assicurare la coerenza dell'attività di controllo con le linee di azione del menzionato Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione - siano individuate con il Piano Operativo adottato dal Segretario Generale, che rappresenta uno strumento flessibile, efficace e di rapida rimodulazione del raggio d'azione dei controlli successivi di regolarità amministrativa; da qui, la predisposizione di uno schema di deliberazione di Giunta comunale di proposta al Consiglio comunale di modifica del *Regolamento* nei termini indicati, che, si auspica, di sottoporre quanto prima all'approvazione della Giunta Comunale e successivamente all'attenzione del Consiglio comunale.

Il Vicesegretario Generale
F. Maida

Il Segretario Generale
P. Magnoni

Allegati n. 12:

- Prospetto di riepilogo risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D.L.vo 267/2000 e dell'art. 15 del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni (D.C.C. n. 4 del 28.02.2013). Periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "A");
- Report contratti - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "B");
- Report determinazioni con impegno di spesa - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "C");

- Report verbali di gara - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "D");
 - Report concessioni e autorizzazioni della Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "E");
 - Report concessioni e autorizzazioni della Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio - Sito Unesco - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "F");
 - Report concessioni e autorizzazioni accreditamenti e convenzioni adottati o stipulati dalla Direzione Centrale Welfare - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "G");
 - Report provvedimenti concessori, autorizzatori, di assegnazione immobili, ovvero di modifica e/o voltura della Direzione Centrale Patrimonio - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "H");
 - Report provvedimenti del Servizio - Servizi di Trasporto Pubblico - della Direzione Centrale Infrastrutture Lavori Pubblici e Mobilità - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "I");
- Report provvedimenti della Direzione Centrale Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare - periodo 01/07/2017 - 31/07/2017 (sub "L");
- Report provvedimenti di concessione di suolo annuali o pluriennali e passi carrai adottati dai Servizi Attività Tecniche della Municipalità - periodo 01/07/2017 - 31/12/2017 (sub "M");
 - Prospetto di riepilogo risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D.L.vo 267/2000 e dell'art. 15 del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni (D.C.C. n. 4 del 28.02.2013). Periodo 1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2017 (sub "N").

