

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

**ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI
E DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

Dipartimento delle Autonomie Locali

**Servizio 3 “Coordinamento attività di vigilanza e controllo
sugli Enti Locali – Ufficio Ispettivo”**

**LINEE GUIDA SULLE MODALITA' DI ESECUZIONE
DEGLI INCARICHI ISPETTIVI E COMMISSARIALI**

**Il Dirigente Servizio 3
dott. Santo Ciccarelli**

Firmato digitalmente da: Santo Ciccarelli
Data: 26/10/2020 10:04:47

**Dirigente Generale
dott.ssa Margherita Rizza**

**MARGHERITA
RIZZA**

Firmato digitalmente
da MARGHERITA RIZZA
Data: 2020.10.29
11:59:36 +01'00'

1. La Funzione Ispettiva della Regione Siciliana
 - 1.1 Natura giuridica dell'attività ispettiva e sue fonti normative
2. Fase preliminare all'ispezione
 - 2.1 L'iniziativa e la programmazione delle ispezioni
 - 2.2 Il mandato ispettivo
 - 2.3 La preparazione dell'ispezione
3. L'accertamento ispettivo
 - 3.1 Comunicazione dell'avvio dell'accertamento ispettivo
 - 3.2 Inizio dell'accertamento ispettivo
 - 3.3 I poteri e i doveri degli ispettori
 - 3.4 Il verbale ispettivo
 - 3.5 Documenti acquisibili
4. La conclusione dell'accertamento ispettivo
 - 4.1 Il rapporto preliminare
 - 4.2 La relazione ispettiva
 - 4.3 Trattazione degli esiti ispettivi
5. Accesso agli atti ispettivi
7. L'attività sostitutiva
8. Fase preliminare all'attività sostitutiva
 - 8.1 L'iniziativa e la programmazione delle sostituzioni

APPENDICE ALLEGATI

Codice di Condotta dei Dipendenti della Regione Siciliana

Direttiva sulle attività d'ispezione della presidenza del Consiglio dei Ministri

1. La Funzione Ispettiva del Dipartimento delle autonomie locali – Servizio Ispettivo

1.1 Natura giuridica dell'attività ispettiva e sue fonti normative

L'attività ispettiva consiste in una pluralità di atti ed operazioni, finalizzati all'acquisizione di elementi conoscitivi utili per lo svolgimento delle funzioni del Dipartimento regionale delle autonomie locali, cui si applica la disciplina sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i..

La funzione di svolgimento di attività ispettive e sostitutive si inquadra nella seguente cornice normativa:

- a) L.r. n. 25 del 23.12.1962;
- b) L.r. n.16/1963;
- c) L.r. n. 44/1991;
- d) L.r. 22/2008;
- e) Legge 241/1990;
- f) L.r. n. 7/2019;
- g) Legge n. 675/1996;
- h) Circolare Ministero della funzione pubblica prot. 2567/M2
- i) Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione siciliana;

2. Fase preliminare all'ispezione

2.1 L'iniziativa e la programmazione delle ispezioni

L'Ufficio Ispettivo esamina tutte le richieste, le note, le segnalazioni e gli esposti, assegnando a ciascun Ispettore la disamina della pratica su base territoriale di competenza. La competenza su base territoriale viene assegnata dal Dirigente del Servizio, ed è necessariamente soggetta a rotazione tra gli ispettori.

L'Ispettore preliminarmente verifica se gli esposti possano essere soggetti ad archiviazione, proponendone l'atto motivato al dirigente del servizio, ove si constati:1) la mancata o carente esposizione di elementi di fatto o di diritto adeguatamente circostanziati e motivati; 2) manifesta incompetenza del servizio ispettivo; 3) manifesta infondatezza dell'istanza; 4) qualora emergano fatti ed elementi che escludano l'intervento dell'Ufficio.

Ove l'ispettore, nell'istruire la pratica ritenga utile approfondire i fatti e/o acquisire documentazione integrativa e/o chiarimenti, sottopone al Dirigente del Servizio una

richiesta motivata di atti e documenti. Se all'esito della preliminare fase di istruttoria non è possibile archiviare definitivamente il caso, l'ispettore sottopone all'attenzione del dirigente del Servizio la valutazione di una richiesta di apposito atto ispettivo. Il Dirigente, valutata la natura della richiesta, può archiviare¹ motivatamente la richiesta, ovvero darvi seguito trasmettendo gli atti al Dirigente Generale affinché a sua volta venga valutata la possibilità di procedere con un incarico ispettivo, attraverso l'adozione di precipuo decreto del Dirigente generale.

L'atto d'incarico fissa l'oggetto della verifica, le modalità d'indagine, i termini e ribadisce l'obbligo, peraltro già incluso nei doveri d'ufficio, di segnalare eventuali violazioni di legge o danni all'erario ai competenti organi giudiziari.

L'oggetto deve essere necessariamente delimitato, non potendosi legittimare una ispezione omnibus su qualsiasi profilo dell'attività controllata. , anche se si deve ammettere che, qualora in itinere emergano fatti nuovi che esulano dall'ambito determinato dalla lettera d'incarico, debba essere tempestivamente segnalato all'Amministrazione che ha disposto l'ispezione per richiedere una autorizzazione suppletiva che legittimi l'ulteriore attività, dovendosi, invece, escludere categoricamente un ampliamento ex se dell'ambito d'indagine.

2.2 Il mandato ispettivo

Il Dirigente del Servizio propone al Dirigente generale i nominativi di almeno due ispettori cui demandare l'accertamento secondo principi di imparzialità ed obiettività, tenuto conto delle specifiche competenze richieste in relazione alla natura e complessità degli accertamenti da svolgere e delle finalità degli stessi, nonché dell'esperienza ispettiva maturata dai singoli ispettori nell'ambito del settore venuto in rilievo, del principio di rotazione e della localizzazione geografica delle ispezioni. Sulla base della proposta del Dirigente del Servizio viene emanato il decreto del Dirigente generale di mandato ispettivo, nel quale è indicata: – la composizione del team ispettivo e/o l'ispettore incaricato; – l'ambito soggettivo; – l'oggetto dell'accertamento; – la durata dell'ispezione e delle attività ad essa connesse di acquisizione di dati, informazioni e documenti, da concludersi entro i termini massimi previsti nel mandato medesimo, salvo proroghe; – le, eventuali, sanzioni in cui incorrono i soggetti vigilati per il rifiuto, l'omissione o il ritardo, senza giustificato motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell'ispezione, nonché nel caso in cui siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri.

Il predetto mandato ispettivo viene trasmesso agli ispettori per i successivi adempimenti.

¹ La legge regionale 21 maggio 2019, n.7, art. 8, comma 2 così recita: “L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento.

2.3 La preparazione dell'ispezione

Per la buona riuscita dell'ispezione è fondamentale un'accurata preparazione, finalizzata ad acquisire una conoscenza preventiva quanto più possibile precisa degli atti da acquisire e del soggetto ispezionato.

Al riguardo, è necessario l'ispettore incaricato verifichi, innanzitutto, le informazioni e i documenti già disponibili e cerchi di comprendere quali ulteriori elementi è necessario ottenere nel corso dell'ispezione.

I documenti e le informazioni ritenuti di interesse e meritevoli di acquisizione in sede ispettiva potranno essere efficacemente individuati anche con l'utilizzo da parte di tutti i componenti del gruppo ispettivo delle apposite check-list elaborate dagli ispettori, che naturalmente potranno essere integrate nel corso della verifica ispettiva con gli ulteriori documenti ed informazioni, la cui acquisizione dovesse essere ritenuta utile in sede di accertamento.

Tutti i soggetti coinvolti nelle ispezioni o che comunque ne abbiano conoscenza devono mantenere la massima riservatezza sulle stesse.

3. L'accertamento ispettivo

3.1 Comunicazione dell'avvio dell'accertamento ispettivo

La visita ispettiva è normalmente preceduta da una comunicazione, inviata dagli ispettori al rappresentante legale e/o agli organi di vertice del soggetto ispezionato presso la sede nella quale verrà effettuata l'ispezione, contenente l'indicazione dell'oggetto dell'accertamento nonché la data di inizio delle operazioni ispettive. Per particolari esigenze istruttorie correlate alla tipologia di accertamento o nel caso di ispezioni per le quali risulti necessario preservare l'effetto sorpresa l'accertamento ispettivo può non essere preceduto dalla predetta comunicazione.

3.2 Inizio dell'accertamento ispettivo

In sede di avvio dell'attività ispettiva il team ispettivo provvede alla notifica del mandato ispettivo, mediante la consegna del documento al rappresentante legale o al soggetto designato dall'ente ispezionato, dando evidenza della relativa consegna nel verbale ispettivo, nel quale sono indicati il soggetto che riceve l'atto, la sua qualità, il luogo della consegna.

Se i presenti non accettano di ricevere la notifica se ne dà atto nel verbale ispettivo.

La persona che riceve la notifica deve poi assistere alle operazioni ispettive (consegnando i fascicoli e/o i documenti di cui sia richiesta l'esibizione) ovvero delegare, nell'ipotesi in cui ne abbia il potere, un terzo ad assistervi. Di detta presenza dovrà poi darsi riscontro nel verbale ispettivo.

Qualora l'ispezione avvenga presso soggetti che non sono parti del procedimento nell'ambito del quale è effettuata l'ispezione, la relativa comunicazione di avvio, fatte salve eventuali ragioni di riservatezza, viene consegnata di norma in copia ai soggetti ispezionati, affinché abbiano opportuna conoscenza del procedimento.

Prima di consegnare la copia della comunicazione di avvio è necessario essersi assicurati che sia stato già notificato "atto di avvio del procedimento" alle parti del procedimento.

Nel corso dell'ispezione i soggetti interessati possono farsi assistere da consulenti di propria fiducia. A tal fine gli ispettori possono concedere, prima di iniziare le operazioni di accertamento, un tempo ragionevole per consentire il loro arrivo, purché ciò non comporti un ritardo idoneo a pregiudicare lo svolgimento dell'attività ispettiva; nell'attesa gli ispettori devono vigilare affinché i locali e i documenti rimangano nello stato in cui sono e i presenti non abbiano contatti con l'esterno.

3.3 I poteri e i doveri degli ispettori

Gli ispettori, nello svolgimento della loro attività ispettiva devono agire nel rispetto della normativa vigente, delle disposizioni del Codice di comportamento della Regione Siciliana e delle procedure interne definite dagli organi di vertice.

Nel corso dell'ispezione gli ispettori incaricati godono di ampia autonomia nella gestione dell'iter ispettivo e possono accedere a tutti i locali, terreni, opere e attrezzature attinenti la situazione oggetto di verifica, con esclusione dei luoghi di residenza o di domicilio del soggetto ispezionato. Se nel corso dell'ispezione emerge che i documenti di interesse ai fini dell'accertamento sono custoditi anche presso un'altra sede o presso altri locali non indicati nel provvedimento ispettivo, è necessario dare atto nel verbale che l'ispezione è stata svolta in diverse sedi o in più luoghi (citando esattamente tutti gli spazi e le aree in cui sono avvenuti gli accertamenti).

Il potere di accertamento consiste propriamente nell'attività di osservazione, ricerca di notizie anche documentali richieste di chiarimenti in relazione alla documentazione reperita, audizione di soggetti idonei a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'indagine. Le informazioni acquisite devono essere riportate nel processo verbale redatto dagli ispettori, specificando altresì i nominativi e le qualifiche di chi le ha fornite e riportando gli estremi dei relativi documenti identificativi.

Qualora venga opposta resistenza all'esibizione e alla consegna della documentazione richiesta e/o in caso di mancata esibizione e consegna della stessa o di una sua copia conforme, nonché di rifiuto dell'ispezionato di rispondere alle domande poste, gli ispettori devono farne menzione nel verbale ispettivo, indicandone i motivi.

In tale circostanza è bene ricordare al legale rappresentante del soggetto ispezionato o al soggetto delegato ad assistere alle operazioni ispettive che il rifiuto, il ritardo o l'omissione senza giustificato motivo di fornire informazioni o esibire i documenti non costituisce giustificato motivo di rifiuto o di omissione, l'opposizione: a) di vincoli di riservatezza previsti da atti regolamentari, circolari o disposizioni di

servizio interni della stazione appaltante; b) di vincoli di riservatezza o di competenza imposti da regolamenti aziendali o prescrizioni interne, anche orali; c) di esigenze di autotutela relative al rischio di sanzioni fiscali o amministrative; d) di esigenze di tutela del segreto aziendale o industriale, salvo i casi in cui l'Autorità riconosca particolari esigenze segnalate al riguardo.

Tra i doveri degli ispettori particolare importanza assume l'obbligo, previsto dall'art. 331 del c.p.p., di inoltrare immediatamente denuncia alla competente autorità giudiziaria nell'ipotesi di notizia certa di reato perseguibile d'ufficio, anche quando l'autore del reato non sia individuato.

L'atto di denuncia deve essere inviato per conoscenza all'Assessore al ramo, al Dirigente generale e al Dirigente dell'Ufficio Ispettivo. Qualora del reato abbiano conoscenza più ispettori componenti di un team ispettivo, la giurisprudenza ha ritenuto che ciascuno di essi sia obbligato all'inoltro della denuncia, al fine di evitare l'affidamento nell'altrui adempimento e giustificare la propria omissione. In tale ipotesi è possibile redigere e sottoscrivere anche un unico atto (art. 331, comma 3 c.p.p. cit.) che potrebbe consistere anche nel verbale ispettivo nei casi in cui il reato emerga dallo stesso (ad esempio dalle dichiarazioni di una parte). La denuncia tardiva è equiparata alla denuncia omessa e si configura quando il rapporto venga presentato con un ritardo tale da incidere negativamente sulla pronta persecuzione del reato, a meno che non vi sia un legittimo motivo di tale ritardo.

Gli ispettori devono altresì limitare la propria attività di verifica all'organismo assoggettato ad ispezione, evitando in modo tassativo di relazionarsi direttamente con organi o soggetti esterni ad esso, sovraordinati e/o di vigilanza.

L'eventuale necessità dell'estensione dell'attività ispettiva ad altri argomenti/fattispecie dovrà essere tempestivamente comunicata dagli ispettori al loro Dirigente di Servizio, il quale provvederà a valutare previamente la richiesta e ad attivare gli adempimenti necessari per l'eventuale integrazione dell'originario mandato ispettivo a cura della Direzione generale.

Nel corso degli accertamenti, gli ispettori interloquiscono con il loro Coordinatore, rappresentando l'andamento globale delle verifiche e la loro tempistica di inizio e conclusione, compresi gli eventuali accessi ispettivi intermedi, nonché le questioni di significativo rilievo e specificità eventualmente emerse, che potrebbero comportare la necessità della concessione di proroghe, in modo da consentire al medesimo Coordinatore la previa valutazione e la predisposizione degli atti necessari da sottoporre al Dirigente generale.

3.4 Il verbale ispettivo

I processi verbali di constatazione devono descrivere l'ispezione in ogni suo atto. E' necessario, pertanto, che in essi siano riportati: circostanze, documenti, elaborazioni, relazioni, testimonianze e dichiarazioni, atti a ricostruire l'intero iter.

I verbali ispettivi redatti dagli ispettori sono, inoltre, documenti assistiti da particolare valore probatorio. Essi, infatti, fanno prova fino a querela di falso delle operazioni compiute, degli accertamenti svolti e delle dichiarazioni raccolte dagli ispettori che li redigono; fanno invece fede, fino a prova contraria, del contenuto dei documenti o delle dichiarazioni raccolte.

È pertanto necessario che detti verbali siano redatti con cura e che contengano ogni elemento di interesse per l'accertamento (stato dei luoghi, comportamenti dei soggetti, atti compiuti dagli ispettori, ecc.).

In particolare, nel verbale e/o nei relativi allegati che ne costituiscono parte integrante, devono risultare esposti con chiarezza tutti gli elementi attinenti le irregolarità contestate e gli addebiti rivolti ai soggetti responsabili che possano costituire oggetto di ricorso da parte degli interessati e, quindi, di riesame da parte di uffici ed organi competenti. Debbono, altresì, essere riportate le domande rivolte alla parte, le relative risposte e le eventuali osservazioni. E' necessario verbalizzare le dichiarazioni rese contestualmente alla loro acquisizione, al fine di evitare incolpevoli omissioni o fraintendimenti sulle affermazioni fatte.

Le dichiarazioni e le notizie possono essere rese anche direttamente dai dichiaranti con un atto scritto, a forma libera, debitamente sottoscritto, dando atto della relativa acquisizione nel processo verbale.

Nel sottoscrivere le dichiarazioni rese direttamente a verbale, il dichiarante deve dare atto di averle lette o di averne ricevuto lettura e di confermare il contenuto.

Nell'ipotesi, invece, di dichiarazione separata, ove la stessa non sia resa totalmente di pugno dal dichiarante, costui dovrà dare ugualmente atto di aver letto o aver ricevuto lettura della dichiarazione e di confermarla e sottoscriverla.

Ove il dichiarante non sia, per qualunque motivo, in grado di sottoscrivere, è opportuno che il verbale ispettivo sia accompagnato dalla dichiarazione di testimoni (possibilmente due) che diano atto dell'avvenuta lettura al dichiarante e della conferma da parte di questi.

Restano ferme, naturalmente le conseguenze anche penali di un atteggiamento negativo che assuma connotazioni tali da rappresentare reato (ad esempio minacce od ingiurie).

La verbalizzazione di tutta l'attività deve essere effettuata in loco e deve fornire una rappresentazione neutrale ed asettica della situazione oggetto di verifica; deve perciò essere priva di qualsiasi interpretazione personale sul contenuto delle dichiarazioni e deve riportare, invece, tutti gli elementi indispensabili per garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti e per assicurare la più efficace difesa possibile al soggetto ispezionato.

Del verbale di ispezione deve essere data lettura all'ispezionato, il quale ha anche il diritto di ottenere il rilascio di una copia.

In sintesi, il processo verbale di constatazione deve riportare i seguenti elementi:

- l'individuazione degli ispettori che procedono all'ispezione , gli estremi del

mandato ispettivo;

- ◆ l'effettuazione della notifica e della consegna del mandato ispettivo con l'indicazione del soggetto che ha ricevuto la notifica;
- ◆ la data e l'ora dell'inizio e della chiusura delle operazioni;
- ◆ l'identificazione del soggetto ispezionato e della sede presso cui è stata svolta l'ispezione;
- ◆ l'oggetto dell'ispezione;
- ◆ i rappresentanti del soggetto ispezionato che hanno assistito alle operazioni;
- ◆ le eventuali obiezioni e contestazioni;
- ◆ le richieste di informazioni e di chiarimenti, nonché le risposte o l'eventuale termine concesso per produrle;
- ◆ il rifiuto di rispondere alle richieste, specificando le eventuali motivazioni addotte;
- ◆ l'elenco dei documenti di cui si acquisisce copia e le eventuali contestazioni in ordine all'acquisizione, specificando i motivi adottati dalla parte.
- ◆ Se il soggetto rifiuta di apporre la firma, di ciò si fa menzione nel medesimo verbale, indicandone i motivi se dichiarati.
- ◆ Parte integrante del verbale ispettivo è l'elenco dei documenti che deve essere siglato dagli ispettori e dalla parte in ogni pagina.

3.5 Documenti acquisibili

Per documento si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni ed informali, formati e utilizzati ai fini dell'attività del soggetto ispezionato, indipendentemente dal livello di responsabilità e rappresentatività dell'autore del documento, nonché ogni documento prodotto o contenuto su supporto informatico.

Gli ispettori possono prendere solo la copia dei documenti. E' di conseguenza vietato acquisire documenti originali, anche con l'assenso della parte.

Se la parte oppone agli ispettori l'estraneità del documento richiesto all'oggetto dell'indagine, ciò non impedisce l'acquisizione del documento medesimo, ma rende opportuno procedere alla sua acquisizione solo dopo una valutazione più attenta dell'effettiva attinenza del documento. In tal caso si fa menzione nel verbale ispettivo dell'opposizione della parte all'acquisizione di quel documento specifico, indicandone le motivazioni.

Particolare attenzione deve essere prestata nel caso in cui nel corso dell'ispezione vengano in rilievo dati personali, e soprattutto quelli che attengono alla sfera più intima del singolo, definiti dal D.Lgs. n. 196/2003 come "dati sensibili".

L'art. 4, comma 1 del citato decreto, definisce alla lettera d) i dati sensibili come

segue:

“ i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”.

Se i suddetti dati sono inseriti all'interno di documenti aventi possibile rilevanza ispettiva, gli ispettori dovranno richiedere alla parte di formarne una versione non riservata, che sarà acquisita in copia agli atti del procedimento.

Gli ispettori, pertanto, non acquisiranno la copia integrale del documento, ma solo la copia con gli omissis apposti dalla parte in riferimento ai dati sensibili contenuti.

I documenti ritenuti di interesse per l'istruttoria in corso vengono acquisiti in copia, contraddistinti da un numero di identificazione e riportati in apposito elenco numerato.

Per quanto riguarda l'acquisizione di dati ricavati dai computer, gli ispettori possono esaminare sia le postazioni da tavolo sia i portatili presenti in sede. E' opportuno che l'apertura della posta elettronica

sia effettuata dallo stesso interessato. Nel caso di sua assenza è necessario cercare di rintracciarlo, informandolo della necessità di aprire la sua posta personale, e attendere, quando è possibile, il suo arrivo, avendo cura, nel frattempo, che l'eventuale accesso al computer o alla stanza avvenga sempre alla presenza di membri del team. E' comunque sempre possibile chiedere l'autorizzazione per procedere autonomamente.

4. La conclusione dell'accertamento ispettivo

4.1 La relazione ispettiva

Al termine degli accertamenti disposti, gli ispettori redigono la relazione e la trasmettono, debitamente sottoscritta, al Dirigente del Servizio.

La relazione ispettiva deve sempre riportare gli estremi del mandato, della data di inizio e della durata degli accertamenti ispettivi e deve contenere: - un preliminare inquadramento della fattispecie esaminata ; - la descrizione oggettiva dei fatti rilevati; - i profili di illegittimità e le criticità individuate; - l'evidenziazione di eventuali circostanze che potrebbero configurare ipotesi di danno erariale o le fattispecie che assumono rilevanza penale.

I rilievi contenuti nella relazione devono essere formulati con riferimento a situazioni significative ben definite che diano luogo a violazioni di norme di legge, di regolamento, di direttive, di circolari o che si pongano in contrasto con consolidati orientamenti giurisprudenziali. Inoltre, tali rilievi devono essere riportati in modo oggettivo e circostanziato e supportati da adeguati elementi probatori.

Nella medesima relazione devono essere richiamati in ordine progressivo i documenti

dell'ispezione e gli atti acquisiti dai medesimi ispettori a supporto delle considerazioni espresse, i quali devono altresì essere allegati ed accompagnati da apposito indice esplicativo. La relazione e gli elementi acquisiti nelle verifiche devono essere conformi alle indicazioni fornite nel mandato ispettivo e soddisfare le finalità ivi indicate. La relazione, inoltre, deve contenere le proposte da sottoporre al Dirigente generale in ordine all'archiviazione degli elementi acquisiti o alla prosecuzione dell'attività istruttoria presso l'Ufficio Ispettivo, ai quali spetterà la specifica contestazione degli addebiti emersi. A tal fine, la parte conclusiva della relazione ispettiva dovrà sinteticamente riportare i profili di criticità prospettati.

In ogni caso, la relazione conclusiva predisposta dagli ispettori è trasmessa al Dirigente del Servizio, il quale redige per il Dirigente generale un appunto riepilogativo che unisce alla relazione ispettiva.

4.2 Trattazione degli esiti ispettivi

Le relazioni conclusive redatte dagli ispettori contenenti le proposte connesse ai relativi esiti, corredate dall'appunto riepilogativo del Dirigente del Servizio, sono sottoposte al Dirigente generale per le valutazioni di competenza.

Gli ispettori, in esito a specifica richiesta, forniscono i chiarimenti necessari per la migliore valutazione della fattispecie.

Nel caso in cui gli esiti dell'ispezione non evidenzino elementi di irregolarità, la relativa comunicazione agli interessati, si limiterà a dare atto del completamento delle valutazioni e dell'assenza di profili di contestazione.

Qualora, invece, dall'attività ispettiva emergano profili di irregolarità suscettibili di contestazione, la relativa comunicazione di contestazione degli addebiti è adottata dal Dirigente generale.

In nessun caso l'ispettore può rilasciare copia del verbale ispettivo a soggetti diversi dal titolare del servizio o area competenti, o dall'Assessore, fatte salve le richieste dell'autorità giudiziaria. Il mancato rispetto del divieto comporterà l'attivazione di procedimento disciplinare. La consegna di copia del verbale all'ispezionato, limitatamente alla parte recante gli esiti costituisce principio generale, tuttavia assume rilievo sotto un duplice profilo, affinché lo stesso recepisca i rilievi contestati, ponendovi rimedio per il futuro ed al fine d'instaurare un contraddittorio, consentendogli di replicare agli addebiti mossigli. Diverso è il caso relativo alla parte logico - critica dello stesso verbale, recante le valutazioni e le eventuali proposte formulate dall'organo inquirente, che in quanto discrezionalmente apprezzabili dall'Amministrazione e/o dalle autorità giudiziarie competenti, non può essere oggetto di comunicazione all'ispezionato. La relazione ispettiva deve essere trasmessa al servizio o area che ha attivato il procedimento. Il servizio/area provvederà a comunicare all'Ente ispezionato il verbale ispettivo, con l'assegnazione di un termine non superiore a 30gg. (termini diversi devono essere motivati) per fornire

osservazioni, controdeduzioni, giustificazioni etc..Il servizio/area concluderà il procedimento con un provvedimento finale di contestazione o di accettazione, totale o parziale, delle controdeduzioni prodotte dall'ispezionato.

5. Accesso agli atti ispettivi

La tutela dell'ispezionato non può essere limitata ai soli rimedi giurisdizionali, ma deve essere estesa anche ai mezzi infraprocedimentali.

Tra gli strumenti predisposti a tal fine assume particolare rilievo l'istituto del diritto di accesso di cui alla L. 241/90, come recepito dalla L.r. 7/2019².

Presupposto perché l'ispezionato possa esercitare il "diritto d'accesso interno" agli atti ispettivi (nota di incarico, relazione, ecc) è dato dall'essere destinatario della comunicazione di avvio del procedimento, mentre ne costituisce limite la pertinenza dell'atto.

Distinto dall'accesso interno, ma pur sempre rispondente ai principi di trasparenza ed imparzialità della p.a. è il cd. "accesso esterno" riconosciuto a favore di chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Tale legittimazione non è strettamente collegata all'impugnazione del provvedimento finale, potendo prescindere dall'attualità ad agire in giudizio ed assumendo una finalità partecipativa e di controllo in itinere sulla trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa. possa impedire o pregiudicare l'efficace svolgimento dell'azione amministrativa.

L'accesso agli atti può essere negato se vi osti una tassativa previsione normativa, o si tratti di atti secretati dall'Amministrazione sulla scorta di previsioni regolamentari adottate ex art. 24, comma 4, L. 241/90 (ad es. perché incidenti sulla riservatezza di terzi), tuttavia sarà consentito l'accesso - visione agli atti ispettivi, qualora l'ispezionato o un terzo legittimato ex art. 22 L. 241/91, ne faccia richiesta per la tutela giuridica, anche giudiziaria, di diritti essenziali, di cui ne dovrà dare contezza specificatamente in sede di formulazione dell'istanza d'accesso.

Il diritto di accesso va esercitato con richiesta al Servizio o Area che ha attivato il procedimento ispettivo.

L'accesso agli atti è consentito al provvedimento finale di contestazione.

Con giustificati motivi e dietro formale richiesta, può essere consentito anche l'accesso al verbale ispettivo, alla richiesta di controdeduzioni ed anche alle controdeduzioni stesse.

² La legge regionale 21 maggio 2019, n. 7, che con l'art. 35 ha abrogato la legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e, pertanto, costituisce il nuovo riferimento normativo regionale per il procedimento amministrativo, stabilisce all'art. 32 che "Trovano applicazione nella Regione le disposizioni di cui agli articoli 22, 23, 24 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni e le relative disposizioni applicative."

6. Privacy

Un particolare problema si pone, infine, in relazione all'acquisizione di documenti che contengono dati sensibili ai sensi dell'art. 22 L. 675/1996 (cd. legge di tutela della privacy).

L'attività ispettiva legittima il trattamento dei dati sensibili presso i soggetti controllati, a condizione che siano rilevanti per le finalità di pubblico interesse, che le operazioni siano strettamente necessarie a perseguire dette finalità e siano pertinenti e non eccedenti l'accertamento.

L'aspetto problematico attiene in particolare alla fase della diffusione, per la quale è necessario che siano assunti degli accorgimenti adeguati per evitare che la pubblicità di determinate situazioni possa ledere interessi dei singoli.

7. L'attività sostitutiva nei confronti degli enti locali.

La materia dell'attività sostitutiva ha nel corso degli ultimi anni subito notevoli innovazioni, soprattutto in riferimento ai nuovi dettami scaturenti dalle modifiche apportate al titolo V della Costituzione.

L'attività sostitutiva è prevalentemente regolamentata dall'articolo 109 bis dell'O.R.EE.LL.³ nonché dall'art. 24 della legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44⁴.

3 Art. 109 bis - *"In caso di mancata approvazione del bilancio nei termini di legge, l'Assessore regionale per gli enti locali nomina, anche senza previa diffida, un commissario per la predisposizione d'ufficio dello schema di bilancio e la convocazione del consiglio per la necessaria approvazione che deve avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla convocazione stessa.*

Il commissario provvede, altresì, all'approvazione del bilancio in sostituzione del consiglio qualora questo non vi abbia provveduto entro il termine di cui al precedente comma. Il consiglio inadempiente viene sciolto, senza contestazione di addebiti, secondo le procedure previste dall'art. 54 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali e rimane sospeso nelle more della definizione della procedura di applicazione della sanzione dello scioglimento. La sospensione del consiglio di cui al precedente comma è decretata dall'Assessore regionale per gli enti locali, il quale, con lo stesso decreto, nomina un commissario per la provvisoria gestione del comune."

4 Art. 24 - *"1. Qualora gli organi delle province e dei comuni omettano o ritardino, sebbene previamente diffidati a provvedere entro congruo termine, o non siano comunque in grado di compiere atti obbligatori per legge, al compimento dell'atto provvede l'Assessore regionale per gli enti locali a mezzo di un commissario, la cui durata in carica non può superare il termine di un mese, salvo proroga fino a tre mesi, per gravi e giustificati motivi di carattere amministrativo.*

2. Il termine assegnato per il compimento dell'atto non può essere inferiore a trenta giorni. Termini inferiori possono essere assegnati solo per i casi di urgenza, motivando specificatamente le ragioni.

2 bis. Al commissario ad acta, insediatosi presso gli enti locali per porre in essere l'attività sostitutiva, è riconosciuta un'indennità di carica e di responsabilità rapportata all'Organo sostituito, alla tipologia degli atti adottati, alla professionalità, alla responsabilità, all'entità demografica dell'Ente ed agli accessi effettuati.

3. Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato, salvo rivalsa a carico degli amministratori eventualmente responsabili."

Per tali motivi, si ritiene opportuno richiamare i contenuti della Direttiva n.20 del 16/10/2007, alla quale dovranno attenersi sia i dirigenti dei Servizi del dipartimento che nell'ambito della propria attività propongono i provvedimenti sostitutivi in argomento, sia i commissari ad acta nominati presso gli enti locali della Sicilia.

In primis, l'attività sostitutiva deve essere conforme al principio di leale collaborazione, espressamente individuato dalla riforma al titolo V della costituzione.

Le ipotesi di interventi sostitutivi debbono, infatti, configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, pertanto, l'autorità di vigilanza regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali.

Sempre in armonia con quanto sancito dalla Consulta, l'esercizio del potere sostitutivo deve essere limitato ai casi in cui l'omissione riguardi il compimento di attività espressamente vincolate nell'an e la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo.

Anche per tale motivo, la giurisprudenza costituzionale rileva, al riguardo, che l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato, in ogni caso, ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi (cfr. sentenze n. 112 del 2004, n. 313 del 2003 e n. 342 del 1994), proprio in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Secondo i principi sopracitati l'azione sostitutiva deve essere esercitata apprestando congrue garanzie e prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia, comunque, messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Quindi, l'azione sostitutiva non deve essere basata sulla idea di un servizio repressivo ma di collaborazione, nel rispetto dell'autonomia dell'ente che, ove possibile, deve essere guidato fino all'adozione dell'atto.

La sostituzione deve, pertanto, intendersi come un provvedimento di extrema ratio, da esperirsi soltanto nei casi in cui l'ente non sia in grado autonomamente di compiere l'atto obbligatorio e deve essere circoscritta all'atto, od agli atti, espressamente indicati nel decreto d'incarico.

Il commissario ad acta, comunque, anche in tali ipotesi deve agire nel rispetto delle prescrizioni statutarie e regolamentari in vigore presso l'ente sottoposto ad azione sostitutiva.

8. Fase preliminare all'attività sostitutiva

8.1 L'iniziativa e la programmazione delle sostituzioni

L'attività sostitutiva posta in essere dal Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali, a mezzo dei componenti dell'Ufficio Ispettivo, costituito con la legge regionale n. 25/1962, è disposta nei confronti degli enti locali, inadempienti, per l'adozione di specifici atti previsti dalle norme di legge ed omessi dagli Enti sostituiti. Pertanto il suddetto Ufficio provvede annualmente al monitoraggio delle attività obbligatorie di competenza degli enti locali, previste dalle norme vigenti, emanando apposite circolari, diffidando gli enti agli adempimenti obbligatori, assegnando un termine per l'adozione degli atti dovuti.

Inoltre l'attività sostitutiva è posta in essere anche nel caso in cui gli enti siano impossibilitati allo svolgimento di azioni obbligatorie, urgenti ed indifferibili, per cause diverse dalla scadenza dei termini fissati per legge e/o regolamentari, anche su richiesta e/o segnalazione.

8.2 Attività preventiva diffidatoria.

L'attività sostitutiva è posta in essere, preliminarmente, accertando l'omissione di legge, da parte dell'ente locale, i cui termini per l'adempimento sono in essa già stabiliti.

L'Ufficio Ispettivo, a mezzo dei suoi Funzionari, provvede ad inviare apposita "diffida ad adempiere" all'ente, assegnando un termine fino a 30 giorni, in relazione alla natura o urgenza dell'intervento, per ottemperare autonomamente all'adempimento, ciò al fine di tutelare l'interesse pubblico del medesimo ente.

8.3 . Adozione del provvedimento di nomina del Commissario ad acta.

Allo scadere del termine assegnato con l'atto di diffida, accertato il permanere dell'inadempimento, l'Ufficio Ispettivo provvede ad emanare il provvedimento sostitutivo, sottoscritto dal Dirigente Generale, su delega dell'Assessore alle Autonomie locali, con la nomina del Commissario ad acta, assegnando, a quest'ultimo un termine per l'adozione degli atti in sostituzione degli Organi Locali inadempienti.

8.4. Adempimenti preliminari del Commissario ad acta.

Con la notifica del provvedimento di nomina, il funzionario incaricato, ha il compito di contattare l'Ente Locale per accertarsi che l'Amministrazione, non abbia, nel frattempo provveduto autonomamente, attingendo notizie formali sullo stato dell'atto omesso.

Qualora venga accertata l'avvenuta adozione dell'atto in questione, il Funzionario incaricato provvederà a darne immediata comunicazione al Dirigente dell'Ufficio Ispettivo, che ha emanato il provvedimento d'incarico.

In caso contrario, concorderà con l'Amministrazione Locale l'accesso presso l'ente al fine di provvedere all'insediamento per dare esecuzione all'incarico.

8.5. Esecuzione dell'incarico sostitutivo.

Con il formale insediamento presso l'Ente e contestuale notifica del provvedimento, il Funzionario incaricato assume la carica di Commissario ad acta, per lo svolgimento dei compiti assegnati, divenendo Organo dell'Ente stesso, al fine di adottare tutti gli atti di competenza degli Organi locali inadempienti.

Il Commissario ad acta, previo esame degli atti del procedimento, oggetto dell'azione sostitutiva, valuterà, di volta in volta, le azioni da porre in essere per giungere alla definizione dell'atto, adottando gli atti necessari, in sostituzione degli organi dell'ente, nel termine massimo assegnato con il provvedimento di incarico.

Nell'azione sostitutiva, assegnata al Commissario ad acta, nominato per l'adozione di documenti finanziari e contabili, per i quali l'attività sostitutiva è disposta ai sensi dell'art. 109/bis dell'O.R.EE.LL., lo stesso Commissario, oltre ad espletare le azioni prima indicate, provvederà a verificare lo stato del procedimento, provvedendo a porre in essere l'attività di impulso necessaria per consentire autonomamente all'ente di predisporre gli atti necessari all'adempimento, diffidando preventivamente gli organi dell'ente preposti all'adozione dei suddetti atti, assegnando loro un termine massimo di giorni 30 per l'adozione spontanea degli atti, sostituendosi, ad essi con l'apposita azione sostitutiva, solo nell'accertata inadempienza formatasi allo scadere del termine assegnato.

8.6. Indennità di funzione al Commissario

Al commissario ad acta, insediatosi presso gli enti locali per porre in essere l'attività sostitutiva, è riconosciuta un'indennità di carica e di responsabilità rapportata all'Organo sostituito, alla tipologia degli atti adottati, alla professionalità, alla responsabilità, all'entità demografica dell'Ente ed agli accessi effettuati.

8.7.1 Spesa per l'azione sostitutiva

Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato, salvo rivalsa a carico degli amministratori eventualmente responsabili.

8.8 . Commissari Provveditori

Una delle forme di attività inerente il controllo sostitutivo degli enti Locali riguarda la nomina dei Commissari Provveditori prevista dall'art.27 della L.R. 3 dicembre 1991, nr. 44, che prevede, *"In caso di accertate gravi disfunzioni di servizi comunali*

e provinciali, l'Assessore Regionale per gli Enti Locali può provvedere alla nomina di un commissario provveditore per la riorganizzazione, istituzione o regolamentazione dei servizi comunali e provinciali" (comma 1), al comma 3 dispone che "possono essere nominati Commissari – Provveditori, funzionari della Regione o dello Stato o di enti pubblici, con qualifica dirigenziale, in servizio o a riposo, semprechè siano in possesso della particolare qualificazione richiesta dalla natura dell'incarico".

L'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione Siciliana, con parere n. 21021 del 20.07.201 si è pronunciato sull'assegnazione degli incarichi di Commissario provveditore anche ai dipendenti della Regione Siciliana, in servizio presso il Dipartimento delle Autonomie Locali, con la qualifica di funzionario direttivo.

8.9. Relazione conclusiva.

Il Commissario ad acta a compimento dell'azione sostitutiva, provvederà a produrre apposita relazione sull'attività svolta, da inviare al dirigente dell'Ufficio Ispettivo del Dipartimento.

Qualora l'azione sostitutiva posta in essere dal Commissario, comporti a norma di legge, l'applicazione della sanzione dello scioglimento dell'organo inadempiente, il medesimo Commissario depositerà apposita relazione sull'azione sostitutiva svolta, indirizzata al Servizio 1° del Dipartimento.

