



COMUNE DI BRESCIA
IL SEGRETARIO GENERALE

P.G. 13501/2015

Brescia, 30 gennaio 2015

Rapporto annuale sull'esercizio dell'attività di controllo.

IL SEGRETARIO GENERALE

Il 2014 costituisce il secondo anno nel corso del quale sono stati messi in atto i controlli interni, in attuazione del relativo Regolamento approvato dal Consiglio comunale in attuazione dell'art. 3 del D.L. 174/2012 convertito in L. 213/2012.

Se si dovesse fare un confronto con i controlli effettuati nell'anno 2013, si potrebbe affermare che gli stessi sono stati affinati; la check list che costituisce "la traccia" per gli elementi da controllare al fine della verifica della regolarità amministrativa dei provvedimenti si è arricchita di elementi; il gruppo di lavoro si è maggiormente orientato alla verifica non solo dei provvedimenti finali e della loro completezza e regolarità amministrativa, ma si è dedicato anche all'approfondimento dei procedimenti e delle varie fasi che hanno poi portato all'adozione dei provvedimenti in questione.

La creazione e l'implementazione della check list sulla cui base si è poi realizzato il controllo successivo sui provvedimenti e relativi procedimenti ha rappresentato, la sistematizzazione di un metodo che ha anche l'ambizione di costituire un codice univoco di analisi e valutazione per tutti i provvedimenti, al fine di poter estrapolare referti di sintesi nei quali le valutazioni vengono espresse rispetto a standard predefiniti ed acquisiti come modelli generali per ogni tipologia di oggetto da sottoporre a controllo.

Questo metodo ha il fine di raggiungere la più facile e comprensibile leggibilità del risultato di analisi singola e di sintesi complessiva.

L'analisi degli atti sottoposti a campione da parte del gruppo di lavoro è avvenuta quindi sulla base della check list di cui sopra che contiene una serie di indicatori come da seguente schema:

1) INDICATORI DI LEGITTIMITA' NORMATIVA E REGOLAMENTARE:

- Indicatore di rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari inerenti il provvedimento (verifica della conformità dell'atto alla normativa applicabile, nazionale o regionale, nonché ai regolamenti dell'ente applicabili)
- indicatore di correttezza del procedimento (verifica della correttezza nello svolgimento del procedimento amministrativo, ai sensi della 241/90, relativamente all'atto in esame)
- indicatore di rispetto delle norme di trasparenza e privacy (verifica della corretta pubblicazione dell'atto, se prevista, e se, nel caso di presenza di

dati personali, sensibili o giudiziari, i medesimi siano stati trattati in conformità alla normativa sulla Privacy)

- indicatore di rispetto dei tempi procedurali (verifica dell'emissione dell'atto in coerenza con i termini di legge, regolamentari o comunque definiti a termini di regolamento).

2) INDICATORI DI QUALITÀ DELL'ATTO/PROCESSO E DI IDONEITÀ AL PERSEGUIMENTO DEL FINE AMMINISTRATIVO:

- indicatore di qualità dell'atto amministrativo (verifica della qualità intrinseca dell'atto amministrativo, la bontà dei suoi elementi di motivazione, adeguatamente riportati e coerenza generale, comprensiva del corretto riferimento alla normativa applicabile e vigente)
- ed indicatore di affidabilità dell'atto amministrativo (verifica che gli eventuali riferimenti esterni dell'atto, compresi gli allegati tecnici – operativi, siano esistenti e reperibili).

L'occasione dei controlli interni è poi servita ad un monitoraggio dei procedimenti anche al fine della prevenzione della corruzione, in attuazione del Piano 2014/2016, del Programma della trasparenza, nonché dell'attuazione del Codice di Comportamento del Comune di Brescia, adottato in attuazione del D.P.R. 62/2013.

- Indicatore specifico dell'attività/atto soggetto a controllo in collegamento con il piano triennale di prevenzione della corruzione: indicatore di eventuale classificazione dell'attività cui l'atto concerne all'interno della mappatura delle attività a rischio ai sensi del piano anticorruzione, ed in caso positivo, riscontro circa l'adozione di misure generali di prevenzione.

Non spetta al gruppo di lavoro dare giudizi in merito all'efficacia dei controlli interni effettuati; quello che però emerge in modo sufficientemente chiaro è un generale miglioramento della qualità degli atti amministrativi esaminati nel 2014, con particolare riferimento al recepimento dei rilievi formulati nel corso del 2013 in sede di controllo dei provvedimenti adottati in quel periodo.

Nel 2014 sono state adottate complessivamente 2.724 determinazioni dirigenziali, 2.325 ordinanze, rilasciati 430 permessi di costruire, 810 concessioni di spazi ed aree pubbliche e 349 licenze di pubblico spettacolo; sono state inoltre ricevute dal Settore Sportello unico dell'edilizia 466 DIA e 837 SCIA, dallo Sportello unico attività produttive n. 2.825 SCIA. Quest'ultimo ha rilasciato 27 autorizzazioni.

La metodologia seguita per l'effettuazione dei controlli e relativo processo.

Il gruppo di lavoro ha proseguito l'attività di controllo suddivisa per quadrimestri; il modus operandi del gruppo si è articolato di norma in un incontro per l'estrazione del campione degli atti da sottoporre a controllo nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 6 e 7 del regolamento e in base alla check list degli elementi da verificare formata e via via integrata in base alle indicazioni del Segretario; in uno o più incontri per la verifica e l'approfondimento dei rilievi emersi dai controlli effettuati dai sottogruppi di lavoro; nella segnalazione ai Responsabili dei provvedimenti dei rilievi emersi e delle indicazioni per porvi rimedio; nel confronto con i Dirigenti, nella ricezione e valutazione da parte del Segretario di eventuali osservazioni da parte dei Responsabili; nella risposta alle

osservazioni avanzate; nella redazione di una relazione finale sui controlli del quadrimestre di riferimento in cui si dà conto dei rilievi salienti emersi, delle eventuali osservazioni dei Responsabili e dell'eventuale mutamento del giudizio sugli atti sottoposti a controllo a seguito dei chiarimenti effettuati dai Responsabili.

I quadrimestre 2014

In data 26/05/2014 il gruppo di lavoro ha proceduto alla formazione del campione da analizzare, mediante selezione casuale degli atti, estraendoli dagli elenchi a disposizione dell'ente come risulta da apposito verbale (allegato 1; gli altri allegati al verbale sono agli atti) e nel rispetto delle tipologie contemplate dal vigente regolamento sui controlli interni; l'incontro è proseguito il giorno 23/07/2014 (allegato 2).

Il gruppo di lavoro ha poi effettuato la verifica dei rilievi emersi, come da check list allegata al verbale (allegati 3, 3a; altri allegati agli atti) in data 05/09/2014.

Il Segretario ha quindi disposto di comunicare ai Responsabili di Settore i rilievi attinenti alle pratiche di loro competenza.

Dai controlli inerenti al I quadrimestre 2014 è emerso quanto segue.

Come già anticipato nelle premesse, si sono rilevate, nell'esame degli atti sottoposti a campione, notevoli miglioramenti in merito alla regolarità della procedura, alla completezza dei dati ed alla trasparenza delle procedure e dei criteri seguiti a maggior tutela del cittadino.

Per quanto attiene alle forniture, è opportuno che ogni Settore operi una programmazione delle stesse per consentire al Provveditorato di accorpate gli ordini al fine di ottenere importi più vantaggiosi nella scontistica ed evitare il frazionamento in piccoli quantitativi; se si considera la procedura di programmazione delle forniture, al pari delle opere pubbliche, eccessivamente onerosa e poco flessibile, si può ipotizzare il ricorso ad un catalogo.

Occorre si programmi una verifica di quali Settori stiano operando con appalti in deroga alla competenza del Settore Provveditorato, con l'elenco degli appalti stessi, attraverso il ricorso alla delibera G.C. 2057 del 15.10.97, verifica finalizzata ad appurare il rispetto della medesima.

Tale delibera giustifica la deroga, limitata alle forniture, prestazioni e servizi in essa elencati, per la specifica competenza richiesta o per l'urgenza abbinata all'esiguo importo. Si suggerisce una revisione della medesima anche in considerazione delle diverse attribuzioni di competenze ai Settori nel frattempo intervenute.

In merito agli affidamenti a cooperative di tipo B per inserimento disabili, si segnala la nuova delibera di indirizzi (posteriore agli atti controllati del primo quadrimestre) sulle nuove tipologie di prestazioni oggetto di affidamento in deroga.

Peraltro si segnala che la Legge di stabilità per l'anno 2015, L. 190/2014, prevede all'art. 1 comma 610, che anche gli affidamenti di servizi a Cooperative sociali di tipo B, avvengano con procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione ed efficienza.

Per quanto attiene alle concessioni di occupazione di suolo pubblico, nonché ad altri procedimenti interessati dalla predisposizione di modulistica, si suggerisce la pubblicazione della stessa sul sito istituzionale ai sensi dell'art. 57 D. Lgs. 82/2005 come modificato dal D. Lgs. 235/2010.

Tale articolo stabilisce infatti, tra l'altro, che le pubbliche amministrazioni non possano richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati e che, in tal caso, i relativi procedimenti possano essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli e formulari.

Laddove la modulistica stessa sia pubblicata, si suggerisce comunque di integrare con l'indicazione del Responsabile del procedimento, non sempre correttamente individuato.

A seguito del confronto con il Capo di Gabinetto e con il Responsabile dello Sportello unico attività produttive in merito ad alcuni rilievi attinenti pratiche di concessione di suolo pubblico, è emersa l'ipotesi di individuare procedure semplificate volte a dare rapida risposta all'utenza, in attesa della modifica dei relativi regolamenti in un'ottica di semplificazione amministrativa, adottando apposito atto organizzativo ed individuando espressamente gli atti oggetto di procedura semplificata. L'atto dovrà contenere per tali tipologie le fasi che si intendono accorpare.

L'indicazione dell'autorità a cui ricorrere è comunque necessaria anche in caso di accoglimento parziale dell'istanza o del rilascio della stessa con prescrizioni.

Con riferimento ai contributi (in particolare erogati dai Servizi sociali), si intende aggiungere ai futuri controlli la verifica del rispetto della circolare del Garante della privacy in ordine alla tutela dei dati in essi contenuti.

Per quanto riguarda gli incarichi, emerge una scarsa rotazione dei collaboratori.

Si rileva inoltre come manchi o sia imprecisa talvolta la clausola sul rispetto del codice di comportamento del Comune di Brescia, pur nella consapevolezza che il codice stesso è stato introdotto da pochi mesi.

Si segnala alla Direzione Generale, ai fini organizzativi, come sia opportuno un provvedimento ove si indichi chi detiene il potere sostitutivo in caso di inerzia, ai sensi dell'art. 2 co. 9 bis L. 241/90 e s.m.i.

Il regolamento di organizzazione infatti potrebbe non consentire di stabilirlo, laddove non vi fosse superiorità gerarchica (Capi Area e Dirigenti).

Si rileva che, nonostante la normativa sulla trasparenza preveda la rilevazione e la conseguente pubblicazione dei tempi medi di erogazione dei servizi del Comune, gli indicatori proposti ad oggi dai Settori non sono sufficientemente idonei a rappresentare la reale situazione.

Le verifiche effettuate dal Settore Risorse Umane sono state rilevate a campione, ma non esiste ad oggi, se non una autocertificazione del Dirigente che attesta la veridicità di quanto dichiarato, una procedura che consenta di rilevare in automatico i tempi medi previsti dalla norma.

Tale controllo, che potrebbe essere apparentemente un controllo di gestione sull'efficacia degli standard dei servizi, rileva anche ai fini della regolarità amministrativa, in quanto il non rispetto dei tempi dei procedimenti legati ai servizi rivolti al pubblico previsti dalla legge potrebbe comportare una violazione delle norme al riguardo, incluso il regolamento comunale per la disciplina dei procedimenti amministrativi; senza considerare quanto accennato in merito all'obbligo di pubblicazione sul sito dei tempi, dato obbligatorio previsto dal D. Lgs. 33/2013.

Pertanto è necessaria una rilevazione anzitutto dei procedimenti che riguardano i servizi erogati ai cittadini su istanza di parte.

La rilevazione dovrebbe individuare i tempi massimi, ove esistenti, previsti dalla legge o dai regolamenti ed il calcolo dei tempi medi.

Si sottolinea come ciò costituisca per l'Ente un'opportunità di verificare con atti concreti il rispetto non solo dei termini previsti dalla legge ma anche di quelli inferiori, con un riferimento oggettivo anche a fini valutativi.

Si segnala infine l'opportunità, pur nel rispetto del D.L. 174/2012 convertito con L. 213/2012, di rivedere il Regolamento sui controlli interni di regolarità amministrativa onde rendere meno rigidi i criteri di scelta del campione degli atti estratti, anche ai fini di un controllo più efficace.

Nel complesso, i controlli relativi al I quadrimestre hanno riguardato n. 50 atti e relativi procedimenti, di cui 9 hanno presentato elementi di migliorabilità e 1 di non

conformità, e la verifica della regolare esecuzione di n. 17 contratti, da cui sono emersi 9 rilievi; il tutto a seguito di contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti o nel caso gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi segnalati e sulle indicazioni per porvi rimedio.

La documentazione in merito ai rilievi formulati ai Dirigenti con le relative note è agli atti; si segnala che, in alcuni casi, i chiarimenti forniti dagli stessi hanno determinato un mutamento di giudizio in senso positivo sui procedimenti sottoposti a verifica.

II e III quadrimestre 2014

I controlli relativi al II e III quadrimestre vengono qui trattati congiuntamente.

Da un lato, infatti, i due controlli si sono succeduti a breve distanza per l'esigenza di disporre dei dati per il rapporto annuale da stilare, ai sensi del regolamento, entro il 31 gennaio 2015; dall'altro, i rilievi salienti emersi dai due controlli sono simili.

L'estrazione del campione per il II quadrimestre è avvenuta nelle date del 10 e 19 novembre, mentre il 19/12/2014 il gruppo di lavoro ha effettuato la verifica dei rilievi emersi (allegati da 4 a 6; gli altri allegati ai verbali sono agli atti).

In tale data si è disposto altresì di comunicare ai Dirigenti responsabili i rilievi emersi.

Con riferimento al III quadrimestre, volendo estrarre un campione che comprendesse l'intero periodo di riferimento, si è attesa la conclusione dell'anno 2014.

Si è proceduto pertanto a formare il campione nella seduta del 09/01/2015, mentre la verifica dei rilievi emersi si è avuta nel corso della seduta del 23/01/2015 (allegati 7 e 8; gli altri allegati ai verbali sono agli atti).

Dai controlli inerenti al II e III quadrimestre 2014 è emerso quanto segue.

Anche in questo caso si rileva la mancanza nel contratto di acquisizione di beni e servizi della clausola di rispetto del Codice di comportamento di cui agli artt. 2 co. 3 e 14 co. 7 del Codice stesso (Del. G.C. n. 689/136608 P.G.).

Si ritiene opportuno che la clausola in oggetto sia inserita, in via di interpretazione estensiva, anche nei contratti aventi ad oggetto opere, e ciò è stato rilevato come elemento di migliorabilità.

I Responsabili dei Settori a cui è stato segnalato il rilievo si sono impegnati a conformare le pratiche di competenza.

Si deve ancora una volta rimarcare la non conformità, nelle pratiche sottoposte a controllo, della rilevazione e pubblicazione del monitoraggio dei tempi procedurali ex art. 24 co. 2 D. Lgs. 33/13.

Occorre ribadire che tale controllo, che potrebbe essere apparentemente un controllo di gestione sull'efficacia degli standard dei servizi, rileva anche ai fini della regolarità amministrativa, in quanto il non rispetto dei tempi dei procedimenti legati ai servizi rivolti al pubblico previsti dalla legge potrebbe comportare una violazione delle norme al riguardo, incluso il regolamento comunale per la disciplina dei procedimenti amministrativi; senza considerare quanto accennato in merito all'obbligo di pubblicazione sul sito dei tempi, dato obbligatorio previsto dal D. Lgs. 33/2013.

Da ultimo, nell'ambito del controllo sulla regolare esecuzione dei contratti, emerge la questione dell'applicabilità agli affidamenti plurimi del termine dilatorio tra invio della comunicazione dell'aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto (art. 11 comma 10 D. Lgs. 163/06).

Stante la distribuzione su più Settori delle procedure di affidamento, non risulta univocità nell'interpretazione applicativa della specifica normativa.

Dai controlli effettuati sembrano emergere casi in cui il termine dilatorio non viene applicato nel caso dei cottimi plurimi: verranno date specifiche disposizioni sul punto.

Nel complesso, i controlli relativi al II quadrimestre hanno riguardato n. 50 atti e relativi procedimenti, di cui 11 hanno presentato elementi di migliorabilità e 6 di non conformità, e la verifica della regolare esecuzione di n. 12 contratti, da cui sono emersi 2 rilievi; il tutto a seguito di contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti o nel caso gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi segnalati e sulle indicazioni per porvi rimedio.

I controlli relativi al III quadrimestre hanno invece riguardato n. 50 atti e relativi procedimenti, di cui 12 hanno presentato elementi di migliorabilità e 6 di non conformità, e la verifica della regolare esecuzione di n. 10 contratti, da cui sono emersi 3 rilievi; il tutto a seguito di contraddittorio con i Responsabili dei provvedimenti o nel caso gli stessi non abbiano avanzato osservazioni sui rilievi segnalati e sulle indicazioni per porvi rimedio.

La documentazione in merito ai rilievi formulati ai Dirigenti con le relative note è agli atti; anche qui si precisa che, in alcuni casi, i chiarimenti forniti dagli stessi hanno determinato un mutamento di giudizio in senso positivo sui procedimenti sottoposti a verifica.

Considerazioni finali

Il gruppo di lavoro, sulla base della check list predisposta, e di volta in volta implementata, ha operato in modo da creare un modello organizzativo di controllo successivo di regolarità amministrativa caratterizzato dalla condivisione dei rilievi effettuati con i Dirigenti Responsabili di Settore i cui atti ed i relativi procedimenti sono stati sottoposti a verifica.

Quello dei controlli successivi costituisce infatti un percorso di completamento dell'attività di collaborazione con gli uffici che inizia nella fase di predisposizione degli atti, laddove gli stessi vengono inviati in Segreteria Generale per un preliminare esame.

L'attività di controllo da parte del gruppo di lavoro costituisce un momento di sintesi e di raccordo in cui si è valorizzata l'attività di assistenza e le criticità emerse sono state valutate, in primis, a scopo collaborativo.

Accanto ai rilievi comunicati ai Dirigenti, sono state infatti proposte soluzioni affinché i procedimenti ed i relativi atti esaminati possano rispondere in primo luogo ai dettati normativi ed ai principi di buon andamento, celerità, trasparenza e non aggravio del procedimento.

Tale modalità operativa ha consentito di segnalare le anomalie, le criticità, gli scostamenti ed i vizi riscontrati senza particolari problematiche e nell'ottica di un continuo miglioramento della qualità degli atti ed allo scopo di consentire l'adozione di azioni correttive.

Ciò ha consentito di promuovere, supervisionare e coordinare le attività di definizione ed aggiornamento di procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti dello stesso tipo.

L'occasione dei controlli successivi ha consentito infine al gruppo di lavoro, che ringrazio per il tempo messo a disposizione e sottratto alle attività principali, di verificare lo stato di attuazione delle misure generali previste nel Piano di prevenzione della corruzione 2014/2016 e di mettere in campo, nel corso del 2014, una serie di azioni finalizzate all'attuazione di tali misure (ad esempio la formazione specifica in materia di Codice di comportamento, di trasparenza degli atti e delle procedure, sull'attività procedimentale) nonché di porre in essere azioni correttive più efficaci, sulla base delle criticità rilevate, in sede di aggiornamento ed implementazione del Piano di prevenzione della corruzione

2015/2017, approvato con delibera G.C. n. 29 del 27/01/2015, pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, che qui si allega (allegato 9).

Le competenze del gruppo per i controlli interni, integrato in modo da comprendervi nuove professionalità, si sono ampliate nel Piano prima citato, che ora prevede l'esame di report quadrimestrali che i Settori dovranno produrre su tutte le attività a rischio.

Il gruppo, in particolare, dovrà esaminare, anche con opportune tecniche di campionamento e secondo check list stabilite, l'attuazione delle misure generali e quelle individuate per ciascun processo dal Piano per la prevenzione della corruzione nell'ambito delle aree di rischio assunzione del personale, scelta del contraente, provvedimenti ampliativi della sfera giuridica, contributi, tributi e sanzioni e rapporti con le società partecipate.

Il presente rapporto annuale viene trasmesso per competenza ai sensi dell'art. 14 del Regolamento sui controlli interni al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Presidente del Collegio dei Revisori, al Direttore Generale e ai Responsabili di Area e di Settore nonché, ai sensi dell'art. 6 comma 14 dello stesso, al Nucleo di valutazione.

Il Segretario Generale
Dr.ssa Carmelina Barilla

