



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Brescia, 29 gennaio 2016

Rapporto annuale sull'esercizio del controllo interno di regolarità amministrativa – anno 2015.

## IL SEGRETARIO GENERALE

L'attività inherente ai controlli interni di regolarità amministrativa, ai sensi del relativo regolamento approvato dal Consiglio comunale in attuazione dell'art. 3 del D.L. 174/2012 convertito in L. 213/2012, vede con il 2015 il terzo anno di attività.

Rispetto agli anni precedenti, può affermarsi che l'attività operi ora a pieno regime, anche dal punto di vista della collaborazione dei Settori chiamati a trasmettere le pratiche oggetto di controllo a seguito di estrazione quadrimestrale e ad ottemperare ai rilievi ed alle indicazioni emerse dal controllo stesso.

Sotto questo profilo è giusto riconoscere ai Responsabili dei provvedimenti e ai loro collaboratori il concreto apporto dato dal mettere a disposizione la documentazione richiesta talvolta in tempi brevi e dal fornire i chiarimenti necessari al Segretario nell'ottica del contraddittorio previsto dal comma 11 dell'art. 6 del regolamento.

L'attività di controllo andrebbe infatti inquadrata non solo dal punto di vista dell'identificazione di eventuali profili di irregolarità o illegittimità, quanto nella volontà di individuare buone prassi e modalità operative che, proprio grazie alla collaborazione dei vari Settori che articolano la macchina comunale, consentano di prevenire tali irregolarità o illegittimità e, non da ultimo, persegua un'uniformità nell'operato dell'Amministrazione comunale nelle diverse tipologie procedurali.

Dal punto di vista degli strumenti operativi, è proseguita l'implementazione della check list che costituisce la traccia per gli elementi da controllare al fine della verifica della regolarità amministrativa dei provvedimenti, da vedersi come strumento dinamico, sottoposto a costante aggiornamento sia nel ricoprendere nuove tipologie di atti (quali ad esempio gli accertamenti tributari per importi sopra € 5000,00, inseriti proprio dal 2015) sia



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

nell'affinare, all'interno di tali tipologie, gli elementi da sottoporre a verifica, anche rispetto all'evoluzione normativa.

La check list è stata peraltro perfezionata inserendo una colonna per le eventuali osservazioni dei Responsabili dei provvedimenti e la valutazione finale del Segretario, in modo da rendere più chiaro anche visivamente l'esito finale dell'attività di controllo.

E' da sottolineare come il gruppo di lavoro abbia confermato il metodo di non limitarsi al singolo provvedimento estratto, ma di esaminare il procedimento cui esso fa riferimento nella sua interezza, ricoprendendone le varie fasi ed eventuali sub procedimenti.

Sono altresì confermati i seguenti indicatori ispiratori della check list:

Indicatori di legittimità normativa e regolamentare:

- Indicatore di rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari inerenti al 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 L. 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, nel caso di presenza di dati personali, sensibili o giudiziari, trattamento dei medesimi 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).

Indicatori di qualità dell'atto/processo e di idoneità al perseguitamento del fine amministrativo:

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



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Quanto all'indicatore specifico dell'attività/atto soggetto a controllo in collegamento con il Piano triennale di prevenzione della corruzione, si è potuta registrare un'ulteriore evoluzione in tal senso, poiché dal 2015 l'attività procede di pari passo con la verifica delle azioni previste dal Piano di prevenzione della corruzione 2015-2017, attività che si è strutturata in modo parallelo: in primo luogo perché operata dal medesimo gruppo di lavoro e con le stesse cadenze; in secondo luogo perché si è volutamente scelto di sottoporre ad analisi del rischio di corruzione in base a quanto previsto dal succitato Piano i medesimi atti/provvedimenti estratti nell'ambito del controllo interno di regolarità, laddove coincidessero con le azioni specifiche del Piano stesso, allargando così il sistema dei controlli nella stessa ottica di prevenzione di possibili problematicità e di elaborazione di indicazioni generali ed uniformi cui si accennava sopra.

Il monitoraggio svolto ha riguardato anche il Programma della trasparenza e l'attuazione del Codice di Comportamento del Comune di Brescia, adottato in attuazione del D.P.R. 62/2013; va ricordato inoltre che il gruppo di lavoro controlla altresì la regolare esecuzione dei contratti, ai sensi dell'art. 7 del regolamento.

Nel 2015 sono state adottate complessivamente 3.185 determinazioni dirigenziali e 2.344 ordinanze; il Settore Sportello unico dell'edilizia ha rilasciato 761 permessi di costruire e ricevuto 1175 DIA e SCIA; il Settore Sportello unico attività produttive ha ricevuto 3408 SCIA e rilasciato 324 concessioni di suolo pubblico e 903 autorizzazioni attività produttive; il Settore Cultura e promozione della città ha rilasciato 819 concessioni temporanee di spazi ed aree pubbliche e 339 licenze di pubblico spettacolo. Nel primo semestre sono stati inoltre affidati 60 incarichi professionali, nel secondo semestre 102 (integrazioni di incarico incluse).

Il gruppo di lavoro ha confermato la metodologia di lavoro già sperimentata, eseguendo 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 (50 atti e 10 contratti) e in base alla check list degli elementi da verificare formata e via via integrata in base alle indicazioni del Segretario;

- 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 Responsabili di Settore e di Servizio; nella ricezione e valutazione da parte del Segretario di eventuali osservazioni da parte degli stessi; nella risposta alle osservazioni avanzate;



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

- nella redazione di una relazione finale sui controlli del quadri mestre di riferimento in cui si è dato conto dei rilievi salienti emersi, delle eventuali osservazioni dei Responsabili e dell'eventuale mutamento nella valutazione degli atti sottoposti a controllo a seguito dei chiarimenti effettuati dai Responsabili.

### I quadrimestre 2015

Il gruppo di lavoro per il controllo successivo di regolarità amministrativa ha proceduto ai controlli relativi al primo quadrimestre 2015 riunendosi nei giorni 28 e 29 maggio 2015 per l'estrazione del campione da sottoporre a controllo e per la suddivisione del lavoro in sottogruppi, nonché il giorno 14 settembre 2015 per la verifica dei rilievi emersi e la segnalazione degli stessi ai Responsabili dei provvedimenti.

Nel complesso, i controlli relativi al I quadrimestre hanno riguardato 54 atti e relativi procedimenti (50 estratti più 4 estratti nel quadrimestre precedente e non pervenuti in tempo per il controllo), di cui 13 hanno presentato elementi di migliorabilità, e la verifica della regolare esecuzione di n. 10 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.

A seguito delle osservazioni trasmesse dai Responsabili, delle interlocuzioni con gli stessi e della valutazione conclusiva operata dal Segretario sulla base dei chiarimenti avanzati, è stata effettuata una relazione sull'attività quadri mestrale allegando la check list definitiva (allegato A).

### Il quadrimestre 2015

Il gruppo di lavoro si è riunito il giorno 12 novembre 2015 per l'estrazione del campione da sottoporre a controllo e il giorno 18 dicembre 2015 per la verifica dei rilievi emersi e la segnalazione degli stessi ai Responsabili dei provvedimenti.

Nel complesso, i controlli relativi al II quadrimestre hanno riguardato 50 atti e relativi procedimenti, di cui 8 hanno presentato elementi di migliorabilità, e la verifica della regolare esecuzione di 10 contratti, da cui non sono emersi rilievi ma semplici segnalazioni; 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.

Come per il primo quadrimestre, il confronto con i Responsabili dei provvedimenti ha determinato la redazione della check list definitiva (allegato B).

### III quadrimestre 2015



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Nell'ambito dei controlli relativi all'ultimo quadrimestre, l'estrazione degli atti è avvenuta il giorno 15 gennaio 2016; l'incontro di verifica si è tenuto il giorno 28 gennaio 2016.

Nel complesso, i controlli relativi al III quadrimestre hanno riguardato 49 atti e relativi procedimenti: ciò in quanto si è preso atto della comunicazione del Settore Gare e appalti del 22/01/2016 nella quale si faceva presente che la procedura di gara relativa alla pratica n. A9 era in corso e vi era la necessità di avere a disposizione la documentazione in caso di accesso agli atti da parte delle ditte non aggiudicatarie; tenuto conto anche della stretta tempistica data ai Settori per la consegna delle pratiche, il Segretario ha disposto di inserire tale pratica nei controlli del successivo quadrimestre.

Di tali atti, 6 hanno presentato elementi di migliorabilità.

Per quanto riguarda la verifica della regolare esecuzione di 10 contratti, non sono emersi 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.

Ha fatto seguito la consueta la stesura della check list definitiva (allegato C), nonché la relazione che attiene sia al II che al III quadrimestre.

I verbali e relativi allegati e le relazioni quadriennali sono agli atti.

In generale, dai controlli effettuati nel 2015 si è potuto apprezzare il progressivo recepimento delle indicazioni fornite nel corso dei vari controlli, ad esempio per quanto riguarda l'inserimento nei contratti di acquisizione di forniture, servizi e lavori della clausola di rispetto del Codice di comportamento di cui agli artt. 2 co. 3 e 14 co. 7 del Codice stesso, anche se talvolta non con l'esatta formula richiesta dalla norma.

Si sono registrati tuttavia alcuni elementi di migliorabilità ricorrenti ed alcune criticità.

Sotto il profilo della correttezza, linearità e coerenza generale dei procedimenti, in primo luogo si deve rilevare come, nelle pratiche sottoposte a controllo e con l'eccezione dello Sportello unico attività produttive, non risulti ancora superata la criticità della mancata o incompleta rilevazione e pubblicazione del monitoraggio dei tempi medi procedurali ex art. 24 co. 2 D. Lgs. 33/2013.

Benché il non pieno rispetto dei termini non sia stato elemento di rilievo ricorrente, occorre ribadire, come già ricordato nella precedente relazione, che 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, e che la pubblicazione sul sito dei tempi medi effettivamente rilevati costituisce un adempimento obbligatorio.



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

In alcuni casi è emersa una mancanza di uniformità negli adempimenti richiesti dalla L. 241/1990 e ss.mm.ii. in merito ad aspetti quali la comunicazione di avvio del procedimento e l'indicazione del Responsabile del procedimento e dell'Incaricato del potere sostitutivo in caso di inerzia dell'Amministrazione; benché in tali casi sia stata verificata la corretta pubblicazione delle relative informazioni nella sezione dedicata alla Trasparenza del sito istituzionale, si devono invitare i Settori ad una maggiore attenzione verso il rischio di una non adeguata informazione all'utente nel procedimento specifico.

Sempre nell'ambito della linearità dei procedimenti, dalla verifica di alcune pratiche è emersa una difficoltà di interlocuzione tra Settori interessati dallo stesso procedimento o competenti per fasi endoprocedimentali.

Ciò fa emergere il tema, già rilevato da questa Segreteria, della necessità di una più efficiente mappatura dei processi che consenta di tracciare i procedimenti in modo corretto, così da definire in modo preciso le rispettive competenze; è superfluo sottolineare quali riflessi positivi avrebbe tale mappatura a livello organizzativo, specie in un'epoca segnata per la P.A. dalla necessità di rivedere gli assetti organizzativi nel segno di un utilizzo più flessibile delle minori risorse umane ed economiche a disposizione, e conseguentemente quali benefici ne trarrebbe il cittadino che si rapporti con l'ente.

Restando in tema di competenze e con riferimento in particolare alle licenze temporanee di pubblico spettacolo, si osserva che i procedimenti in questione dovrebbero essere ricompresi nei servizi erogati dallo Sportello unico attività produttive, che ingloba per legge tutte le relative competenze: si suggerisce perciò di rivalutare l'attuale forma organizzativa, compatibilmente con le risorse a disposizione.

Un ulteriore aspetto ritenuto migliorabile attiene agli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale in ottemperanza alla normativa sulla trasparenza di cui al D. Lgs. 33/2013, essendosi rilevata in più casi una mancata, tardiva o incompleta pubblicazione in particolare della liquidazione di contributi economici.

In tali casi l'irregolarità è stata tempestivamente sanata, a seguito di segnalazione del gruppo di lavoro, mediante la pubblicazione sul sito istituzionale nell'apposita sezione; il monitoraggio effettuato dal gruppo di lavoro stesso ha consentito di superare, seppure a posteriori, l'inefficacia dell'atto.

Trattandosi per lo più di semplici dimenticanze (e con l'eccezione di alcuni contributi sociali dell'ultimo quadri mestre, per i quali si sono verificati problemi dovuti ad un nuovo software), dimenticanze i cui effetti però rendono gli atti inefficaci con conseguente danno per l'ente, si è provveduto a porre in essere azioni correttive: apposite attività formative e predisposizione di modulistica informatica che non consente il pagamento delle relative somme senza che tale modulistica sia completa in ogni sua parte.



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Sempre per quanto attiene alla concessione di contributi, è stata rilevata in alcuni casi un'eccessiva sinteticità nella relazione finale e nel relativo consuntivo, documenti che a volte coincidono.

Trattandosi di risorse pubbliche erogate, è opportuno che la rendicontazione avvenga in modo puntuale e tale da garantire la massima trasparenza nell'effettivo utilizzo delle risorse stesse.

Un'altra tipologia di rilievo ricorrente attiene agli incarichi professionali.

Per molti degli atti esaminati, infatti, sono stati avanzati rilievi circa il mancato rispetto del principio di rotazione di cui al D. Lgs. 163/2006, avendo verificato l'affidamento consecutivo ai medesimi soggetti negli anni precedenti; nel caso di un incarico tecnico si sono riscontrate criticità anche nelle procedure di selezione.

Le osservazioni dei Responsabili dei provvedimenti, laddove pervenute, hanno contribuito a chiarire meglio il procedimento, ma non consentono di superare pienamente i rilievi di migliorabilità avanzati, poiché le norme di riferimento paiono esplicite.

Tra le azioni correttive messe in campo, oltre che incontri formativi sul tema ed apposite direttive, si è predisposto un sistema di segnalazione, mediante accesso al programma Sicra, nelle comunicazioni preventive al conferimento da sottoporre alla Giunta in attuazione del regolamento.

Si segnalano in merito, in particolare, le direttive emanate da questa Segreteria in materia di incarichi professionali, collaborazioni e consulenze con nota P.G. 104224 del 31/07/2015, ove si riassume la normativa di riferimento e si predisponde una modulistica uniforme per tutti i Settori circa le attestazioni di impossibilità di reperire risorse interne, di inesistenza di cause di incompatibilità e assenza di conflitto di interessi, di rispetto degli obblighi di pubblicazione, nonché una check list, inherente ai diversi adempimenti, da compilare ed allegare agli atti e trasmettere al Servizio Contratti prima della stipula del contratto/disciplinare di incarico.

Per quanto riguarda la verifica della regolare esecuzione dei contratti, pure prevista dal regolamento sui controlli interni, emerge la criticità dei pagamenti effettuati oltre il termine di 30 giorni dal ricevimento della fattura stabilito dal D. Lgs. n. 192 del 09/11/2012.

A tal proposito, pur nella consapevolezza delle difficoltà operative che possono porsi, del recente avvio della fatturazione elettronica e del fatto che il diverso termine rilevato, in genere di 60 giorni, è stato sottoscritto dalla controparte, va precisato che, ai sensi dell'art. 1 comma 4 del succitato D. Lgs. n. 192, la previsione di un eventuale diverso termine deve ritenersi eccezionale, in quanto giustificata "dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione".

Di tale eccezionalità dovrebbe pertanto darsi adeguata giustificazione nel contratto stesso.



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Sempre nell'ambito del controllo sulla regolare esecuzione dei contratti, è opportuno ricordare la necessaria attenzione al rispetto del termine dilatorio di 35 giorni tra invio dell'ultima comunicazione di aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto (art. 11 comma 10 D. Lgs. 163/06), anche per quanto concerne i cosiddetti cottimi plurimi.

Si deve infine rilevare che la maggior parte degli appalti di opere, forniture e servizi con procedura ad evidenza pubblica estratti aveva ad oggetto procedure negoziate, per lo più senza previa pubblicazione di un bando di gara; il dato, pur nel quadro della legittimità formale di tutte le pratiche verificate, può costituire un elemento di riflessione generale sull'ampio ricorso a tale strumento.

#### Considerazioni finali

Come enunciato in premessa, il modello organizzativo di controllo successivo di regolarità amministrativa ha il suo fondamento nella collaborazione e nel confronto con i Responsabili di Settore, nell'ideale completamento di un percorso già rientrante nelle competenze della Segreteria Generale, a cui gli atti sono trasmessi in fase di predisposizione per un esame preliminare.

La verifica delle pratiche non si risolve dunque solo in rilievi di conformità, migliorabilità o non conformità, ma anche in segnalazioni volte ad ottenere maggiori chiarimenti sulle prassi e procedure adottate e ad indicare possibili modalità di miglioramento o tempestivi correttivi onde evitare rischi di irregolarità o illegittimità; ciò non solo in un'ottica limitata al singolo procedimento, ma nella visione di una sempre maggiore uniformità ed omogeneità di procedimenti che presentino aspetti similari.

L'attività del gruppo di lavoro, che si ringrazia per la disponibilità e il tempo sottratto alle ordinarie attività, può definirsi impegnativa per il carattere multidisciplinare e per gli adempimenti richiesti dal regolamento; in tal senso sarebbe importante fosse sempre garantito l'apporto delle risorse umane adeguate, compatibilmente con le esigenze organizzative dell'ente; parimenti andrebbe valutata 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, valutando altresì l'ipotesi di posticipare il termine per il deposito del rapporto annuale, così da consentire al gruppo di lavoro, per il controllo dell'ultimo quadrimestre, gli stessi margini di tempo dedicati ai controlli dei primi due quadrimestri.



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Il presente rapporto annuale viene trasmesso per competenza, ai sensi degli articoli 6 comma 14 e 14 comma 1 del regolamento sui controlli interni, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Presidente del Collegio dei Revisori, al Direttore Generale, ai Responsabili di Area e di Settore e al Nucleo di valutazione; lo stesso sarà inoltre oggetto di relazione nella Conferenza dei Capigruppo.

Il Segretario Generale  
Dr.ssa Carmelina Barilla

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Carmelina Barilla".