



comune di trieste

PIANO DI AUDITING - CONTROLLI INTERNI
PROGRAMMA ANNUALE PER IL

2014

Trieste

*Elaborazione del Segretario Generale del Comune di Trieste, dott.ssa Filomena Falabella
con la collaborazione dei responsabili delle Posizioni Organizzative Programmazione Operativa e Controllo
e Organizzazione Trasparenza e Anticorruzione, rag. Angelo Grieco e dott.ssa Eugenia Siclari*

INDICE

PIANO DI AUDITING - CONTROLLI INTERNI	1
INQUADRAMENTO GENERALE.....	1
CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLA SOLUZIONE DI SISTEMA	1
LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO	3
ELEMENTI CARATTERIZZANTI IL CONTROLLO.....	4
SOGGETTI DEL CONTROLLO.....	4
PROGRAMMA 2014	5
CONTROLLO DI GESTIONE.....	5
CONTROLLO STRATEGICO	6
CONTROLLO SUGLI ORGANISMI GESTIONALI.....	6
CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI.....	7
CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI EROGATI.....	7
CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA PREVENTIVO E SUCCESSIVO	8
PREVENTIVO	8
SUCCESSIVO	8
Principi generali.....	8
Carattere di sperimentalità del programma di controllo successivo.....	9
Costituzione dei gruppi di Auditing interno.....	10
Tipologie di intervento.....	10
Individuazione delle tipologie di procedimento da sottoporre a controllo per ciascun macro-processo.....	11
Scheda di analisi e referto	11
Determinazione degli indicatori di analisi:.....	12
INDICATORI DI LEGITTIMITA' NORMATIVA E REGOLAMENTARE:.....	12
INDICATORI DI QUALITÀ DELL'ATTO/PROCESSO E DI IDONEITÀ AL PERSEGUIMENTO DEL FINE AMMINISTRATIVO:.....	12
INDICATORE SPECIFICO DELL'ATTIVITÀ/ATTO SOGGETTO A CONTROLLO IN COLLEGAMENTO CON IL PIANO ANTICORRUZIONE:.....	12
Il referto dei controlli.....	13
Ulteriori forme di responsabilità.....	13
APPENDICE	14
Workflow e tempistica	14

PIANO DI AUDITING - CONTROLLI INTERNI

INQUADRAMENTO GENERALE

Il sistema dei controlli interni negli enti locali ha subito nel tempo un profondo cambiamento che ha visto il passaggio da un regime in cui predominavano i controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti, svolti perlopiù da organi esterni, ad un regime in cui predominano i controlli interni, in particolare quelli sull'attività gestionale.

L'evoluzione normativa in tale direzione ha trovato fondamento nel principio cardine della distinzione dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica nonché di attuazione degli obiettivi, attribuiti ai dirigenti. La distinzione di poteri e compiti tra organi di governo e classe dirigente crea, infatti, i presupposti per un maggiore grado di autonomia nella gestione da parte dei dirigenti con la conseguenza dell'accrescimento dei profili di responsabilità diretta ed esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa, all'efficienza ed ai risultati della gestione.

E' noto che il percorso ultradecennale di riforme della pubblica amministrazione si è posto l'obiettivo prioritario di abbandonare la cultura burocratica fine a se stessa, fondata su logiche meramente adempimentali, per appropriarsi di quella manageriale, che pone al centro dell'azione amministrativa i risultati.

L'obiettivo di questo lavoro è quindi quello di garantire ad un tempo legalità ed efficienza, di fornire adeguati strumenti alla governance locale e di rendere comprensibile ai cittadini l' utilizzo delle risorse pubbliche.

Il contesto delineato impone, quindi, di disciplinare le varie forme di controllo interno, in una logica di complessiva organizzazione dei controlli e di miglioramento dell'integrazione tra i sistemi e gli strumenti già in uso.

CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLA SOLUZIONE DI SISTEMA .

Come sopra anticipato, il presente piano intende delineare un processo di integrazione tra le varie tipologie di controllo, verso una soluzione di contestualità e sinergia finalizzata all'integrazione dei dati e delle valutazioni, nel mantenimento di singole specificità.

Il sistema dei controlli, così come articolato dal dettato normativo (DL 174/2012 conv. in Legge n°213/2012), prevede una molteplicità di fasi di controllo, ciascuna caratterizzata, per volontà del legislatore, da una propria ragion d'essere e strategicità e rispettivamente dalla correlata individuazione di un soggetto specifico che, nell'ambito dell'ordinamento dell'Ente Locale, acquisisce la responsabilità di attuazione della singola fase.

La distinzione di tale molteplicità di fasi non si sostanzia, tuttavia, in una formale separazione degli ambiti di azione e controllo, bensì in un sistema integrato, all'interno del quale i diversi aspetti devono essere trattati quali elementi complementari di una unica identità, realizzando così la

possibilità di osservare l'Ente e le sue articolazioni da diversi punti di vista, ma contestualmente con l'obiettivo di giungere ad una visualizzazione d'insieme.

L'ottica della visione sulle partite strategiche dell'ente e dell'analisi integrata costituisce una valida opzione funzionale al fine di concretizzare una ottimizzazione delle soluzioni organizzative, puntando a raggiungere l'attuazione della maggiore circolazione ed interazione possibile delle informazioni e delle valutazioni tra gli attori interni al sistema enti locali i propri portatori d'interesse, in un percorso virtuoso di conoscenza integrata dell'azione dell'Ente medesimo e dei suoi impatti, sia economico/finanziari.

Il tutto in coerenza, da una parte, con il regime di spending review, oramai principio cardine che detta i tempi ed i modi dell'azione amministrativa dei nostri enti da un biennio a questa parte, nel momento in cui si rende necessaria ed imprescindibile un'azione di presidio delle scelte di utilizzo delle risorse, sempre più scarse, a disposizione degli enti locali per il perseguimento dei propri fini istituzionali; dall'altra parte, con la mission di innalzamento costante del livello qualitativo dei servizi offerti ai propri portatori d'interesse, attraverso l'ottimizzazione delle soluzioni organizzative che realizzano impatti diretti su tali servizi, senza intaccare il principio della razionalizzazione delle risorse che deve restare il punto fermo.

Si tratta, in altre parole, della forte connotazione del processo di autovalutazione dell'Ente verso i migliori risultati possibili nell'equilibrio tra efficacia, efficienza e buona amministrazione, equilibrio che, nel contesto appena descritto, va ricercato nelle scelte e con le scelte quotidiane, realizzate in un processo di dialogo costante tra i vertici amministrativi e l'indirizzo politico.

Il Sistema dei controlli, in questo quadro generale, mostra coerentemente una interazione costante tra i soggetti che a vario titolo sono individuati quali responsabili delle varie tipologie di controllo stesso, proprio nella ricerca di quel risultato di interazione e regia condivisa che il legislatore individua quale soluzione percorribile verso la ottimizzazione di tutta l'azione dell'ente, dai processi decisionali alla qualità dei modelli organizzativi, a quella dei singoli servizi offerti alla comunità di riferimento.

Al fine di rispondere a tali sollecitazioni, di forte impatto sulle dinamiche relazionali e manageriali all'interno dell'Ente, la soluzione che si intende proporre, sia pure riconoscendo ad essa un carattere di sperimentabilità che deriva dall'assenza di esperienze similari e precedenti, è quella di disegnare un piano integrato che sia trasversale a tutte le tipologie di controllo, all'interno del quale tutte le singole fasi vengano comunque a poter essere distinte ed assicurate secondo una ripartizione di responsabilità che scaturisce direttamente dal dettato legislativo e dal regolamento che lo attua, ma all'interno di un metodo di condivisione costante e di contestualizzazione, anche temporale, sia degli interventi che delle valutazioni relative. Tutto ciò con l'ambizione di creare il sistema, tradotto in una organizzazione di attività e interazioni che realizzino la circolazione a tempo reale e la condivisione di tutte le esperienze ed i dati, come modello generale di azione amministrativa.

Tale modello organizzativo potrà e dovrà essere valutato sul campo, soprattutto nell'ottica di una continua evoluzione di e per il miglioramento, che dovrà interessare sia le singole fasi di controllo che il risultato complessivo di sintesi.

Ciò condurrà all'analisi alla fine del primo anno di sperimentazione, al fine di optare, per la validazione definitiva delle soluzioni di sistema che si intende adottare in via sperimentale, o, diversamente, per la individuazione di nuovi modelli da attuare.

LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Attualmente, il quadro di riferimento risulta così delineato:

Il Decreto Legge 10 ottobre 2012 n. 174 "Disposizioni in materia di finanza e di funzionamento degli Enti territoriali", convertito in Legge 07.12.2012.n. 213 ha introdotto, tra l'altro, significative modifiche nella disciplina dei controlli interni in materia di enti locali rafforzando ed integrando il sistema dei controlli che l'Amministrazione deve disciplinare, nella propria autonomia normativa ed organizzativa.

A seguito dell'entrata in vigore di tale norma, il sistema di controlli negli Enti Locali, già disciplinato dal decreto legislativo 267/2000, risulta così modificato:

Il sistema di controllo deve:

- verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;
- garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;
- verificare, attraverso la redazione del bilancio consolidato, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'Ente;
- garantire il controllo della qualità dei servizi erogati con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente.

In merito alle diverse tipologie di controlli sono stati introdotti:

- il controllo di gestione;
- il controllo strategico;
- il controllo sugli organismi gestionali;
- il controllo sugli equilibri finanziari;
- il controllo sulla qualità dei servizi erogati.
- il controllo di regolarità amministrativa, preventivo e successivo;

In attuazione della nuova normativa il Comune di Trieste ha approvato il Regolamento sul Sistema di Pianificazione, Programmazione e Controlli Interni con deliberazione consiliare n. 10 di data 7 marzo 2013

ELEMENTI CARATTERIZZANTI IL CONTROLLO

1. Indipendenza del sistema di controllo: il responsabile e gli addetti al controllo devono essere indipendenti dalle attività oggetto della verifica.

2. Imparzialità: le finalità, i poteri e le responsabilità della funzione di controllo, devono essere definite formalmente e il responsabile incaricato presenterà un piano annuale di auditing che, una volta approvato e reso noto all'interno dell'organizzazione, diventa l'ambito di azione vincolata. In tale piano andranno definiti gli strumenti di rilevazione al fine di garantire che venga usato sempre lo stesso metro di valutazione nella fase di rilevazione delle informazioni.

3. Contestualità- utilità: La fase del controllo dovrà essere collocato preferibilmente in itinere alla gestione e temporalmente il più vicino possibile alla adozione degli atti, affinché possa risultare utile e incisivo.

4. Procedure di controllo selezionate e indipendenti, non essendo realisticamente possibile sottoporre a controllo tutti i procedimenti adottati dall'Ente, occorre far ricorso alla individuazione di un campione significativo (che tenga conto delle priorità indicate dal vertice aziendale), selezionato con formule statistiche o sorteggio che consentano l'estrazione automatica degli atti da controllare.

Tale elemento di casualità fa sì che le verifiche non siano riconducibili a logiche di potere, né di gestione e consente di controllare meno atti ma con metodi significativi.

5. Standardizzazione degli strumenti di controllo: individuazione degli standards predefiniti di riferimento, rispetto ai quali si verifica la rispondenza di un atto o di un procedimento. I riferimenti sono costituiti dalle leggi, regolamenti, direttive interne ed indirizzi di governo. Si tratta in pratica di costruire delle "griglie di riferimento" in cui per le varie tipologie degli atti da sottoporre a controllo, siano riportati gli elementi indispensabili costitutivi del procedimento nonché gli adempimenti procedurali.

6. Trasparenza e coinvolgimento dei responsabili nell'organizzazione: l'adozione del Piano annuale di auditing e dei controlli deve essere reso noto e discusso con tutti i soggetti dell'organizzazione, i cui atti saranno potenzialmente oggetto dei controlli. Questo evita che la funzione di auditing venga confusa con i tradizionali controlli di carattere ispettivo; tale coinvolgimento, inoltre, è l'occasione per evidenziare la funzione di assistenza propria della internal auditing e promuovere la crescita della cultura della qualità e della legalità.

7. Flessibilità: la metodologia di controllo può essere adeguata progressivamente in relazione agli obiettivi che l'organo politico intende perseguire, alle problematiche ed alle necessità emerse nel corso dei controlli, ai suggerimenti e alle proposte formulate dai servizi;

SOGGETTI DEL CONTROLLO

I soggetti chiamati ad operare nelle varie funzioni e compiti di controllo, ciascuno secondo il proprio ruolo, sono il Segretario Generale, le strutture di controllo, i gruppi di lavoro, di volta in volta istituiti, i Dirigenti, il Collegio dei Revisori dei Conti e l'Organismo Indipendente di Valutazione (d'ora in poi OIV).

PROGRAMMA 2014

CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione è svolto dalla struttura in staff al Segretario Generale, denominata “Programmazione operativa e controllo” sulla base delle disposizioni di cui all’articolo 9 del “Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni.

L’attività di controllo è svolta con riferimento all’intera struttura organizzativa, in particolare ai singoli servizi ed ai centri elementari di costo, sulla base delle rilevazioni semestrali dei parametri definiti nel “Piano annuale di rilevazione dei parametri per il controllo sull’attività amministrativa e gestionale”, integrate con gli esiti dei rapporti di gestione annuale redatti dai dirigenti.

Il piano annuale dei parametri di controllo prevede la rilevazione semestrale, per ogni singolo servizio e centro elementare di costo, dei dati relativi a:

- avanzamento degli obiettivi operativi programmati annualmente con Il PEG-PdO
- costo dei fattori produttivi impiegati (*)
- ricavi per i servizi a carattere produttivo (*)
- mezzi finanziari acquisiti
- risultati qualitativi e quantitativi raggiunti (**)

Il “Rapporto di gestione annuale” redatto da ciascun dirigente ai sensi del comma I dell’articolo 19 del “Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni” riporta i dati relativi ai parametri di controllo definiti nel piano annuale di rilevazione e fornisce semestralmente le opportune considerazioni, relative in particolare agli scostamenti osservati tra serie storiche omogenee, fornisce altresì le informazioni necessarie ad una completa valutazione dell’attività posta in essere con la gestione, attraverso la predisposizione di una relazione sui risultati intermedi e finali conseguiti ponendo in relazione gli obiettivi e le risorse assegnate con i dati quantitativi e qualitativi raccolti.

Sulla base dei rapporti di gestione forniti dai dirigenti e degli elementi assunti con la rilevazione annuale dei parametri di controllo, il controllo di gestione predispone annualmente ed in forma sintetica il “Rapporto generale sulla gestione” che viene trasmesso al Sindaco, ai Consiglieri Comunali e agli Amministratori, al Segretario Generale, al Dirigente responsabile del Servizio Finanziario, a tutti i Dirigenti responsabili dei Servizi, al Collegio dei Revisori ed all’OIV per le operazioni di competenza riferite alla performance individuale ed organizzative.

Il “Rapporto generale sulla gestione” viene annualmente trasmesso anche alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti sotto forma del referto previsto dall’articolo 198 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

() in mancanza di dati rilevabili da un contabilità economica analitica (attualmente ancora in fase di completa implementazione) , per il 2014 si farà ancora ricorso a dati finanziari che consentono comunque una soddisfacente analisi attraverso la rilevazione analitica degli accertamenti e degli impegni di competenza.*

*(**) per l'anno 2014 la rilevazione di parametri qualitativi si limiterà a quelli già previsti dal "Piano annuale dei parametri di controllo" che saranno integrati sulla base di quelli definiti nelle "Carte dei servizi" la cui completa formalizzazione rappresenterà per tutti i Servizi che erogano servizi all'utenza, specifico obiettivo del PEG-PdO 2014, la valutazione degli esiti della rilevazione sarà effettuata nell'ambito del controllo strategico di cui all'articolo 11 del "Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni".*

CONTROLLO STRATEGICO

Il controllo strategico è svolto dalla struttura in staff al Segretario Generale, denominata "Programmazione operativa e controllo" sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 11 del "Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni.

E' diretto a verificare e valutare l'adeguatezza e la congruenza delle scelte in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico approvati dal Consiglio Comunale, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti. La valutazione del controllo strategico si attua attraverso la rilevazione semestrale degli elementi di valutazione stabiliti alle lettere da a) a g) del comma 1 dell'articolo 11 del citato Regolamento.

Gli elementi di cui alle lettere a) e b) vengono rilevati sulla base delle registrazioni che ogni Servizio è tenuto ad effettuare tempestivamente con la procedura informatizzata PROMETEO sulla base dei programmi e degli eventuali progetti approvati con la Relazione Previsionale e Programmatica. Gli elementi di cui alle lettere da c) a g) vengono rilevati sulla base dei rapporti di gestione che tutti i dirigenti sono tenuti a produrre annualmente. Il controllo strategico si attua con la produzione, entro il mese di agosto di ciascun anno, di un report di valutazione intermedia dei dati relativi al primo semestre, da sottoporre alla Giunta e al Consiglio per la successiva predisposizione della deliberazione consiliare di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi. Entro i termini utili alla predisposizione rendiconto della gestione viene prodotto il report annuale conclusivo.

CONTROLLO SUGLI ORGANISMI GESTIONALI

Il controllo sulle società partecipate, ampiamente disciplinato nell'ambito del regolamento dei controlli interni, viene effettuato dal Servizio Finanziario relativamente alle seguenti materie:

- i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società;
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società;
- il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Il controllo sui servizi ed attività svolti tramite le società partecipate viene effettuato dai Servizi ed Aree competenti cui, in particolare, spettano le verifiche:

- sui contratti di servizio;
- sulla qualità dei servizi.

Sul piano operativo il controllo sulle società partecipate si realizzerà in due momenti distinti e collegati tra loro:

- predisposizione in fase di bilancio preventivo di una prima serie di indicatori per la misurazione delle performance di Bilancio delle Società Partecipate che sarà loro comunicata;

- valutazione degli esiti del monitoraggio su tali indicatori, in fase di rendiconto della gestione del Bilancio.

In previsione di una progressiva organizzazione, tutti i controlli sulle società partecipate saranno gestiti attraverso un idoneo sistema informativo.

Il controllo sulle società partecipate, ampiamente disciplinato nell'ambito del regolamento dei controlli interni, che dovrà essere sviluppato nell'ambito del Servizio Finanziario, inizialmente, sul piano operativo, si produrrà in due momenti distinti e collegati tra loro:

- predisposizione in fase di bilancio preventivo di una prima serie di indicatori per la misurazione delle performance di Bilancio delle Società Partecipate che sarà loro comunicata;
- valutazione degli esiti del monitoraggio su tali indicatori, in fase di rendiconto della gestione del Bilancio.

In previsione di una progressiva organizzazione, tale controllo si svilupperà con l'incrementazione di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare:

- i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società;
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società;
- i contratti di servizio;
- la qualità dei servizi;
- il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione del Responsabile del Servizio Finanziario e mediante la vigilanza del Collegio dei revisori di Conti, con il coinvolgimento attivo della Giunta, del Segretario Generale e dei Dirigenti, secondo le rispettive responsabilità.

Il controllo sugli equilibri finanziari, le cui modalità vanno disciplinate dal Regolamento di Contabilità dell'Ente, è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'Ordinamento Finanziario e Contabile degli Enti Locali, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI EROGATI

Poiché il controllo di qualità, a norma del regolamento sui controlli interni (art. 18), ha ad oggetto i processi definiti nella mappa dei servizi ed è effettuato sulla base di standard di qualità e valori programmati nel rispetto dei termini fissati da leggi o regolamenti e di quelli contenuti nelle carte dei Servizi, nella prima fase di attuazione, si curerà la ricognizione delle carte dei servizi esistenti, interne e degli organismi gestionali esterni. In esito alla ricognizione, si procederà con la disposizione di redazione progressiva delle carte dei servizi, pertinenti alle diverse strutture, anche attraverso specifici obiettivi assegnati ai dirigenti. Infine si proseguirà con la valutazione del rispetto degli standard, sulla base di apposite rilevazioni e/o refertazioni da parte dei dirigenti, cui si dovranno aggiungere elementi di customer satisfaction.

CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA PREVENTIVO E SUCCESSIVO

Come già accennato in premessa, l'efficienza gestionale deve essere affiancata necessariamente dal rispetto delle regole, con funzione di prevenzione delle situazioni patologiche in una prospettiva di autotutela.

Un efficace sistema di controllo amministrativo interno sugli atti garantisce i dirigenti, poiché saranno attivati meccanismi di autocorrezione che interverranno sugli atti illegittimi, e gli amministratori nei confronti della collettività e dei diversi portatori di interessi.

Il principio base da cui partire per creare un autonomo sistema di controllo amministrativo degli atti è, necessariamente, il principio di legalità, inteso non solo come conformità alle norme, ma come affidabilità e trasparenza di un'organizzazione nei confronti delle altre e dei diversi stakeholders tale da consentire alla fine del percorso di raggiungere anche una qualificazione di qualità dell'azione puramente amministrativa.

Il controllo si esercita sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che nella fase successiva.

PREVENTIVO

Il controllo preventivo è esercitato dal Dirigente responsabile del servizio cui compete l'emanazione dell'atto, che deve attestare, con apposito parere di regolarità tecnica, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e dal Responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria. (v. nota già trasmessa dalla PO Assistenza Organi Istituzionali del 7/5/2013 che delinea compiutamente le procedure relative)

SUCCESSIVO

Principi generali

Il controllo successivo di regolarità amministrativa misura e verifica la conformità e la coerenza degli atti (determinazioni dirigenziali di impegno di spesa, dei contratti e degli altri atti amministrativi) e/o dei procedimenti, anche sotto il profilo della qualità, rispetto a standard predefiniti:

- regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale nei provvedimenti emessi;
- affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;
- rispetto della normativa in generale;
- conformità alle norme regolamentari, circolari interne e atti di indirizzo;
- conformità agli atti di programmazione.

Il controllo viene esercitato sotto la direzione del Segretario Generale secondo principi generali di revisione aziendale più direttamente applicabili, quali:

- indipendenza: gli addetti all'attività di auditing devono essere indipendenti dalle attività oggetto di verifica e non devono aver partecipato alla loro gestione;
- integrità e obiettività;
- competenza, professionalità e diligenza;
- riservatezza.

Viene inoltre esercitato secondo gli ulteriori principi enunciati nel paragrafo di premessa relativo agli "elementi caratterizzanti il controllo".

Carattere di sperimentality del programma di controllo successivo

Prima di procedere nell'illustrazione degli elementi caratterizzanti questo tipo di controllo, è utile, al fine dell'inquadramento generale del metodo di lavoro individuato e della finalità generale del sistema integrato fin qui descritto, soffermarsi sul passaggio obbligato della sperimentality.

Il 2014 si manifesta come il primo anno di attuazione della nuova disciplina complessiva dei controlli, con particolare riferimento a quelli successivi di regolarità amministrativa che non sono mai stati posti in essere in modalità strutturata come postulato dal presente programma e quindi non trovano precedenti nell'attività dell'ente.

Come il carattere di novità così quello di sperimentality investirà sia gli elementi costitutivi del processo di controllo sugli atti (indicatori, etc) sia gli oggetti ai quali il controllo deve essere rivolto, sia le modalità di interazione dei diversi soggetti coinvolti.

Ciò significa che:

- l'individuazione degli elementi del controllo deve tendere a connotarne la sua struttura portante, come si vedrà la ricerca consiste nell'approntare parametri di controllo che al contempo coniughino e soddisfino contestualmente criteri di pura legittimità e giusto procedimento con criteri di qualità e buona amministrazione in un processo sintetico rappresentato semplicemente dall'apposita costruenda scheda di controllo.
- il ventaglio degli atti da sottoporre a controllo inizialmente campionato in via sperimentale sulle tematiche maggiormente impattanti o risultanti già "rischiose" sulla base dell'esperienza pregressa dell'ente, devono tendere nel prosieguo dopo il primo approccio sperimentale di avvio alla catalogazione e tassonomia di tutti i procedimenti dell'ente onde pervenire in conclusione allo svecchiamento aggiornamento e standardizzazione complessiva delle procedure
- la condivisione, soprattutto in fase sperimentale, dei meccanismi sia di valutazione sia di scelta degli atti, tra i soggetti attivi e i soggetti passivi del controllo, al fine della ricerca del metodo più efficace e della partecipazione anche alle fasi evolutive del controllo, cioè del miglioramento dei processi dell'ente in ottica di perseguimento della "qualità" totale.

Sarà il primo referto finale annuale del controllo successivo a dare contezza dei passi seguiti, delle lezioni apprese, dei punti di criticità e dei principi ispiratori del successivo programma che come sarà meglio specificato dovrà sistematizzare l'esperienza in un'ottica di completamento.

L'esperienza sul campo consentirà, inoltre, il corretto dimensionamento qualitativo e quantitativo delle operazioni di controllo sugli atti, anche in considerazione del calcolo dell'assorbimento delle risorse necessarie in rapporto alla tenuta di efficacia ed efficienza dello stesso.

Costituzione dei gruppi di Auditing interno

Il Segretario Generale, nell'espletamento dell'attività di controllo della correttezza dell'azione amministrativa, si avvale di gruppi di lavoro costituiti con le seguenti finalità:

- elaborare analisi, valutazioni, raccomandazioni e qualificati commenti relativamente alle attività esaminate, prevedendo ed evidenziando situazioni di rischio e/o inefficienze;
- valutare il grado di aderenza dell'operato dei servizi e degli uffici alle procedure aziendali ed alla normativa.

Tipologie di intervento

Le principali tipologie di intervento riguarderanno:

- audit di processo (valutazione dell'adeguatezza, regolarità, affidabilità e funzionalità dei processi, procedure e metodi in rapporto agli obiettivi);
- audit di regolarità/conformità dei processi alle leggi e ai regolamenti.

I gruppi di auditing interno sono formati da personale delle diverse strutture organizzative, individuato nell'ambito oggetto di controllo, per specifiche competenze e professionalità, vengono di volta in volta costituiti con atto del Segretario Generale che ne sovrintende il funzionamento. La direzione dei gruppi potrà essere affidata anche al Vice Segretario e al Direttore dei Servizi di Amministrazione.

I gruppi di auditing interno svolgono la propria attività sulla base del programma di controlli a campione definito secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. Il programma di controllo a campione riguarderà progressivamente tutti gli ambiti.

Per l'anno 2014 il programma dei controlli a campione sarà effettuato alla scadenza di ciascun quadrimestre e riguarderà FAMIGLIE DI ATTI O DI PROCEDURE quali:

- procedure negoziate
- acquisti di beni e servizi
- autorizzazioni e concessioni
- concessione di contributi
- conferimento di incarichi di collaborazione esterna
- procedure di selezione del personale
- procedure di gestione delle presenze/assenze del personale
- gestioni di cassa, a denaro e a materia

La selezione casuale riguarderà un campione stabilito di volta in volta dal Segretario Generale, in misura variabile a seconda della numerosità di atti di ciascun insieme, nell'ambito di un intervallo che riguarderà non meno dell'1% e non più del 10% di ciascuna FAMIGLIA DI ATTI O DI PROCEDURE.

Il programma 2014 riguarderà sia le valutazioni periodiche sia attività di monitoraggio continuo (“follow up”) per verificare che, a fronte delle criticità rilevate in precedenti controlli, siano state implementate le necessarie azioni correttive e che le stesse criticità siano state rimosse.

I gruppi di auditing interno potranno effettuare verifiche e monitoraggi anche attraverso controlli a distanza, con accesso diretto alle procedure informatiche interne.

In caso di modifiche normative particolarmente significative, ciascun gruppo di auditing interno parteciperà alla revisione dei processi amministrativi ed alla standardizzazione delle prassi e delle regole interne.

I gruppi di auditing interno riferiranno della propria attività direttamente al Segretario Generale il quale comunicherà ai responsabili delle strutture gli esiti delle verifiche effettuate e le eventuali proposte di miglioramento, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità.

Le risultanze dell'attività di controllo saranno trasmesse periodicamente, a cura del Segretario Generale, ai Revisori dei Conti, all'OIV, al Sindaco e al Consiglio Comunale.

Individuazione delle tipologie di procedimento da sottoporre a controllo per ciascun macro-processo

Per ciascuna delle aree di intervento distinte in macro-processi (famiglie di atti o procedure) si individueranno le tipologie da cui estrarre i campioni (atti) secondo logiche di diversificazione ed eterogeneità nonché di correlazione con il piano di prevenzione della corruzione.

Scheda di analisi e referto

Ai fini della espressione del referto di controllo successivo, l'unità organizzativa preposta al controllo utilizza una scheda analitica di controllo (check list) secondo un modello omogeneo ed unitario, di seguito illustrato.

Il modello di scheda di analisi e di report relativo al controllo sugli atti allegato, contiene l'elencazione degli indicatori di analisi di procedura, oltre che di controllo amministrativo, validi per tutti i procedimenti/ attività oggetto di controllo.

La valutazione dell'atto in coerenza con gli indicatori predeterminati nei modelli di scheda, avviene ad opera del gruppo di lavoro o unità organizzativa preposta al controllo nonché alla redazione del referto.

Il riscontro degli indicatori è legato ad un meccanismo positivo/negativo che vede, ai fini del risultato positivo del controllo, la necessità che sussistano tutti gli elementi/indicatori di legittimità normativa e regolamentare determinati nel paragrafo successivo.

Ciò fissato come principio generale, l'esistenza o meno degli indicatori genera, in applicazione della scheda, un risultato di sintesi, in termini di sussistenza o meno di ciascuno degli stessi, rispetto al quale l'unità di controllo riferisce al Segretario Generale ai fini della determinazione, di sua competenza, circa la necessità di segnalare le criticità o irregolarità riscontrate, per la valutazione, da parte del Responsabile, di eventuali interventi correttivi.

Determinazione degli indicatori di analisi:

INDICATORI DI LEGITTIMITA' NORMATIVA E REGOLAMENTARE:

- rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari inerenti il provvedimento;
- correttezza del procedimento;
- rispetto delle norme di trasparenza e privacy;
- rispetto dei tempi procedurali;

INDICATORI DI QUALITA' DELL'ATTO/PROCESSO E DI IDONEITA' AL PERSEGUIMENTO DEL FINE AMMINISTRATIVO:

- qualità dell'atto amministrativo;
- affidabilità dell'atto amministrativo;
- conformità operativa agli atti di programmazione generali ed esecutivi
- rispetto dell'efficacia del provvedimento rispetto alle conseguenze giuridiche
- efficienza ed economicità del procedimento.

INDICATORE SPECIFICO DELL'ATTIVITA'/ATTO SOGGETTO A CONTROLLO IN COLLEGAMENTO CON IL PIANO ANTICORRUZIONE:

- 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 di prevenzione.

Per ciascun indicatore si specifica come di seguito il criterio di analisi

- rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari inerenti il provvedimento: Verifica della conformità dell'atto alla normativa applicabile comunitaria, nazionale o regionale, nonché ai regolamenti dell'ente applicabili;
- correttezza del procedimento: Verifica della correttezza nello svolgimento del procedimento amministrativo, ai sensi della 241/90, relativamente all'atto in esame (es. avvio del procedimento, informativa ai controinteressati ecc.);
- 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;
- rispetto dei tempi procedurali: Verifica dell'emissione dell'atto in coerenza con i termini di legge, regolamentari o comunque definiti a termini di regolamento/prassi o istruzione operativa;
- qualità dell'atto amministrativo: Verifica della qualità intrinseca dell'atto amministrativo, anche attraverso la chiarezza, completezza e congruenza dei suoi elementi di motivazione, adeguatamente riportati e coerenza generale, comprensiva del corretto riferimento alla normativa applicabile e vigente;

- affidabilità dell'atto amministrativo: Verifica che gli eventuali riferimenti esterni dell'atto, compresi gli allegati tecnici – operativi, siano corretti, reperibili e protocollati, ove prevista la protocollazione e che gli elementi di fatto siano in gergale siano veritieri circostanziati e coerenti;
- conformità operativa agli atti di programmazione generali ed esecutivi: Verifica che l'atto evidenzi la conformità dell'atto al programma di mandato, P.E.G./PIANO DELLE PERFORMANCE, atti di programmazione, circolari interne, atti di indirizzo, comprensiva anche della verifica che l'atto riporti sufficienti riferimenti agli strumenti piano-programmatori dell'ente, dando evidenza della "catena di senso dell'azione amministrativa";
- rispetto dell'efficacia del provvedimento rispetto alle conseguenze giuridiche: verifica che l'atto evidenzi l'effettività delle conseguenze giuridiche e/o tecniche e/o economiche discendenti dal procedimento descritto nell'atto in esame;
- efficienza ed economicità del procedimento: verifica che l'atto in esame evidenzi una sufficiente ricerca del minor impatto economico in termini di risorse finanziarie e/o umane e/o strumentali.
- Indicatore specifico dell'attività o dell'atto soggetto a controllo in collegamento con il piano anticorruzione: 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 di prevenzione.

Il referto dei controlli

Il referto viene inviato in copia al Responsabile del Servizio sottoposto a controllo entro 5 giorni dalla predisposizione finale.

In caso di assenza di criticità, il Responsabile ne cura la conservazione, altrimenti, nel caso il referto contenga segnalazioni di criticità o irregolarità, valuta la percorribilità di interventi correttivi.

L'unità organizzativa preposta al controllo redige in conclusione dei tre controlli relativi all'anno una relazione che sintetizzi le risultanze dei referti, nella quale confluiscono anche gli esiti dei controlli ispettivi effettuati dalle diverse strutture in ambiti specifici e i referti dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione, effettuati dalle varie strutture sulle pratiche di pertinenza.

Ulteriori forme di responsabilità

Qualora dagli esiti del procedimento di controllo emergano eventuali aspetti di responsabilità (penali, amministrative, contabili, disciplinari), resta ferma l'attivazione delle relative procedure.

APPENDICE

Workflow e tempistica

- Entro 10 giorni dall'approvazione del Programma Annuale che stabilisce i macro-processi vengono convocate le Strutture interessate per un incontro preliminare finalizzato a FOCALIZZARE LE TIPOLOGIE DI PROCEDIMENTO per le quali dovrà essere attivata, da ciascuna delle Strutture interessate, una puntuale classificazione tale da permettere la redazione di elenchi cronologici numerati progressivamente riportanti il numero di protocollo e l'oggetto dei singoli atti o provvedimenti;
- entro 20 giorni dall'incontro preliminare vengono predisposte, con la partecipazione dei Servizi interessati, le schede a matrice (check list) da utilizzare per il controllo degli specifici procedimenti o degli atti.
- le schede a matrice vengono validate dal Segretario Generale entro il mese di Febbraio.
- entro 5 giorni dalla fine di ogni quadrimestre i Servizi interessati devono fornire gli elenchi dei provvedimenti adottati nel corso del quadrimestre facenti parte delle tipologie che si sottoporranno ad estrazione casuale.
- entro 5 giorni dalla ricezione degli elementi univoci di individuazione del campione di cui al punto 4, si procede alla selezione casuale dei singoli atti da sottoporre al controllo, nella misura stabilita di volta in volta dal Segretario Generale sulla base della numerosità di atti del campione (intervallo da 1% a 10% del campione).
- entro i 5 giorni successivi ciascun Servizio interessato al controllo mette a disposizione del gruppo di lavoro tutti gli atti (compresi i documenti istruttori di riferimento) selezionati all'interno di ciascuna delle tipologie di procedimento (il responsabile del Servizio può disporre il differimento motivato dell'inoltro della documentazione per un tempo non eccedente 20 giorni dalla richiesta). *Oltre agli atti così individuati, il gruppo di lavoro preposto allo specifico controllo ha la facoltà di procedere a richieste documentali inerenti anche atti non compresi nella predetta elencazione, che possano comunque essere considerati connessi al provvedimento sottoposto a controllo;*
- entro 30 giorni, sulla base delle schede a matrice (check list formalizzate sulla base di quanto previsto al punto 2), si procede all'analisi e al controllo degli atti o delle procedure individuati con la predetta estrazione casuale e viene compilato il referto del controllo.