



COMUNE DI CERRETO CASTELLO
(Provincia di Biella)

Regolamento
dei
controlli interni

Approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 28 del 20.12.2012

TITOLO I – PRINCIPI GENERALI

Art. 1 – Oggetto

1. Il presente Regolamento disciplina organizzazione, strumenti e modalità di svolgimento dei controlli interni in attuazione dell'articolo 3 del decreto legge 174/2012.

Art. 2 – Sistema dei controlli interni

1. Data la dimensione demografica del comune di Cerreto Castello di circa 650 abitanti, il sistema dei controlli interni si compone di: controllo di regolarità amministrativa e contabile nonché controllo degli equilibri finanziari.

2. Il sistema dei controlli è attuato nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

Art. 3 – Finalità dei controlli

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile ha lo scopo di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Il controllo sugli equilibri finanziari ha lo scopo di garantire il costante monitoraggio 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.

Art. 4 – Regolamento di contabilità

Le norme del titolo III del presente regolamento che disciplinano il controllo degli equilibri finanziari, sono inserite nel regolamento di contabilità ed approvate ad integrazione dello stesso ai sensi degli articoli 196, 147-ter, 147-quinquies comma 6 del TUEL.

TITOLO II – CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Art. 5 – Concetto e fasi generali del procedimento amministrativo

Il procedimento amministrativo è una sequenza di atti posti in essere da uno o più soggetti, necessaria per la validità ed efficacia del provvedimento terminale del procedimento stesso (deliberazione, determinazione ecc.), attraverso il quale viene esercitata la pubblica potestà.

Il concetto di procedimento si distingue da quello di procedura che risulta essere il complesso di norme che disciplinano un procedimento.

Il procedimento amministrativo (del pubblico potere) è necessario per vincolare l'ordinamento e per garantire che sia rivolto al perseguimento delle finalità per le quali è stato attribuito.

Solo l'atto terminale del procedimento (che non è necessariamente l'ultimo in ordine cronologico) produce gli effetti propri dell'esercizio del potere; gli altri atti (*endoprocedimentali*) sono tuttavia necessari per la sua validità o efficacia nel senso che la mancanza o invalidità di tali atti si riverbera sull'atto terminale, rendendolo invalido (*invalidità derivata*) o impedendogli di produrre i suoi effetti.

Il procedimento amministrativo si può articolare in una sequenza di atti e operazioni in alcune fasi, riscontrabili nella generalità dei casi:

- a. fase dell'iniziativa;
- b. fase istruttoria;
- c. fase costitutiva;
- d. fase integrativa dell'efficacia.

La fase dell'*iniziativa* è quella in cui viene avviato il procedimento. L'avvio può essere deciso dallo stesso organo competente ad adottare l'atto terminale (*avvio d'ufficio*) o essere conseguenza di

una **richiesta** allorché viene chiesto meramente l'avvio del procedimento indicandone l'oggetto o di una **proposta** quando viene indicato anche il contenuto del suo atto terminale che può provenire dal responsabile del servizio, da un privato (**istanza**) o da un altro organo pubblico.

Nel caso della proposta, l'organo competente può essere vincolato ad adottare un atto terminale conforme ad essa o avere la facoltà di discostarsene.

La fase istruttoria comprende le attività volte alla ricognizione e alla valutazione degli elementi rilevanti per la decisione finale. È questa la fase che presenta maggior variabilità secondo la natura del procedimento.

Nella fase istruttoria l'organo competente (detto *organo attivo*) può acquisire il giudizio di un altro organo, anche collegiale (detto *organo consultivo*), per decidere con cognizione di causa. L'atto con il quale viene manifestato tale giudizio è detto parere, che può essere:

- a. *facoltativo*, se l'organo attivo non è tenuto a chiederlo;
- b. *obbligatorio*, se l'organo attivo è tenuto a chiederlo ma non a decidere in conformità ad esso;
- c. *vincolante*, se l'organo attivo è tenuto a chiederlo e a decidere in conformità ad esso.

Durante la fase costitutiva (o *decisionale*) l'organo competente, sulla base delle risultanze dell'istruttoria, assume la sua decisione e adotta l'atto terminale. Quest'ultimo, al termine della fase costitutiva, è *perfetto* ma non necessariamente efficace, ossia in grado di produrre i suoi effetti.

La fase costitutiva è *pluristrutturata* quando c'è un concorso di organi diversi con rilievo parimenti determinante per l'emanazione dell'atto terminale; ciò distingue questi interventi da quelli in fase istruttoria che possono influenzare, ma non condizionare, la decisione. Le determinazioni dei vari organi possono fondersi in un unico *atto complesso* oppure rimanere atti distinti, come nel caso in cui l'emanazione dell'atto terminale è subordinata all'*autorizzazione* di un organo che esercita in tal modo un **controllo preventivo antecedente** sullo stesso.

La fase integrativa dell'efficacia comprende gli eventuali atti e operazioni, successivi all'adozione dell'atto terminale, necessari affinché questo divenga efficace. Rientrano in questa fase, tra gli altri:

1. la comunicazione o pubblicazione, in varie forme, dell'atto, quando questo è *recettizio*, ossia quando la sua efficacia è condizionata alla conoscenza da parte del destinatario;
2. i **controlli preventivi susseguenti** nel corso dei quali un organo diverso da quello attivo (detto *organo di controllo*) verifica la conformità dell'atto all'ordinamento (*controllo di legittimità*) o la sua opportunità (*controllo di merito*); l'esito positivo di tale verifica è condizione necessaria affinché l'atto possa divenire efficace.
3. I controlli di regolarità amministrativa e contabile sono controlli di merito.

Non costituiscono, invece, una fase del procedimento ma, semmai, un procedimento a sé i controlli successivi. Anch'essi, come i controlli preventivi, possono essere di legittimità o di merito ma, in questo caso, l'esito positivo della verifica non condiziona l'efficacia dell'atto mentre, sulla base dell'esito negativo, può essere adottato un provvedimento di rimozione dell'atto stesso (*annullamento*) o dei suoi effetti (*revoca*).

Nota. Cassese S., *Corso di diritto amministrativo*, Volume 1 (*Istituzioni di diritto amministrativo*), Cap. VII (*Il procedimento*), Giuffrè Editore, 2009.

Art. 6 – Controllo preventivo e successivo

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è sia preventivo che successivo.

1. Il controllo è preventivo quando si svolge nelle fasi di formazione dell'atto che vanno dall'iniziativa all'integrazione dell'efficacia che si conclude, di norma, con la pubblicazione.

2. Il controllo preventivo può essere distinto in "preventivo antecedente" e "preventivo susseguente"

3. Il controllo è successivo quando si svolge dopo che si è conclusa anche l'ultima parte dell'integrazione dell'efficacia che si conclude, di norma, con la pubblicazione.

Art. 7 – Controllo preventivo di regolarità amministrativa

4. Su ogni proposta di deliberazione giuntale e consiliare, che non sia mero atto di indirizzo, deve essere presente il *parere* in ordine alla regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato.

5. Nella fase di formazione delle proposte di deliberazione giuntali e consiliari da parte del responsabile del servizio competente per materia, questi correda, all'oggetto delle stesse, il *parere* di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa ai sensi dell'articolo 49 del TUEL (controllo preventivo antecedente).

6. In caso di deliberazione giuntali e consiliari o loro modifiche adottate nella fase costitutiva senza relativo parere preventivo antecedente, il responsabile del servizio competente per materia esercita il controllo di regolarità amministrativa successivamente a questa fase ma preventivamente alla fase integrativa dell'efficacia (controllo preventivo susseguente).

7. Il *parere* di regolarità tecnica è richiamato nel testo della deliberazione ed allegato, quale parte integrante e sostanziale, al verbale della stessa.

Nel caso del controllo preventivo antecedente deve essere posto prima del testo dell'atto con la dizione "parere preventivo antecedente di regolarità tecnica".

Nel caso del controllo preventivo susseguente deve essere posto dopo il testo dell'atto con la dizione "parere preventivo susseguente di regolarità tecnica".

8. In caso di parere non favorevole deve essere espressa un'idonea motivazione.

9. Per ogni altro atto amministrativo ed in particolare per le determinazioni, il responsabile del servizio procedente esercita il controllo di regolarità amministrativa attraverso la stessa sottoscrizione con la quale perfeziona il provvedimento.

Nota. Il paragrafo 7 del Principio Contabile Numero 2 per gli enti locali deliberato il 18 novembre 2008 dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali istituito presso il Ministero dell'Interno recita: "i dirigenti e i responsabili degli uffici e dei servizi, negli enti privi di personale di qualifica dirigenziale, sono direttamente responsabili, in via esclusiva, della correttezza amministrativa, dell'efficienza, dei risultati della gestione e del raggiungimento degli obiettivi formulati negli strumenti di programmazione di cui al sistema di bilancio".

Nota. Previsione dell'articolo 49 del TUEL nella nuova formulazione del DL 174/2012: "Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione".

Art. 8 – Controllo preventivo di regolarità contabile

1. Nella fase preventiva di formazione delle proposte di deliberazione giuntali e consiliari, il responsabile del servizio finanziario esercita il controllo di regolarità contabile con il relativo *parere* previsto dall'articolo 49 del TUEL (controllo preventivo antecedente).

2. Su ogni proposta di deliberazione giuntale e consiliare, che non sia mero atto di indirizzo e che comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, deve sempre essere richiesto il parere del responsabile del servizio finanziario in ordine alla regolarità contabile.

3. In caso di parere non favorevole deve essere espressa un'idonea motivazione.

4. In caso di deliberazioni giuntali e consiliari o loro modifiche adottate nella fase costitutiva senza relativo parere preventivo antecedente, il responsabile del servizio finanziario esercita il controllo di regolarità contabile successivamente a questa fase ma preventivamente alla fase integrativa dell'efficacia (controllo preventivo susseguente).

5. Il parere di regolarità contabile è richiamato nel testo della deliberazione ed allegato, quale parte integrante e sostanziale, al verbale della stessa.

Nel caso del controllo preventivo antecedente deve essere posto prima del testo dell'atto con la dizione "parere preventivo antecedente di regolarità contabile".

Nel caso del controllo preventivo susseguente deve essere posto dopo il testo dell'atto con la dizione "parere preventivo susseguente di regolarità contabile".

6. Nella formazione delle determinazioni, e di ogni altro atto che comporti impegno contabile di spesa ai sensi degli articoli 151 comma 4 e 183 comma 9 del TUEL, il responsabile del servizio finanziario esercita il controllo di regolarità contabile attraverso l'apposizione del visto attestante la copertura finanziaria.

7. Il visto attestante la copertura finanziaria è allegato, quale parte integrante e sostanziale, al provvedimento (determinazione) cui si riferisce.

Art. 9 – Sostituzioni

1. Nel caso in cui il responsabile del servizio sia assente, il parere di regolarità tecnica, o di regolarità contabile, è rilasciato da colui che è designato a sostituirlo o, in carenza, dal segretario comunale.

Nota. Previsione dell'articolo 49 del TUEL rinnovato dal DL 174/2012. Il paragrafo 65 del Principio Contabile Numero 2 deliberato il 18 novembre 2008 dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali istituito presso il Ministero dell'Interno già prevedeva che "qualsiasi provvedimento che comporti, nell'anno in corso ed in quelli successivi, impegno di spesa o altri aspetti finanziari, deve essere sottoposto al parere di regolarità contabile del responsabile del servizio finanziario".

Nota. Articolo 151 comma 4 TUEL: "I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria". Articolo 183 comma 9: "Il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali i responsabili dei servizi assumono atti di impegno. A tali atti, da definire «determinazioni» e da classificarsi con sistemi di raccolta che individuano la cronologia degli atti e l'ufficio di provenienza, si applicano, in via preventiva, le procedure di cui all'articolo 151, comma 4".

Art. 10 – Responsabilità

1. I soggetti di cui agli articoli precedenti rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.
2. Ove la giunta o il consiglio comunale non intendano conformarsi ai pareri di regolarità tecnica o di regolarità contabile espressi preventivamente alla fase costitutiva (controllo preventivo antecedente) possono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.
3. Allorché i pareri siano espressi successivamente alla fase costitutiva (controllo preventivo susseguente) ed essi siano "non favorevoli" non pregiudicano l'efficacia dell'atto ma il testo deve essere integrato dall'"idonea motivazione" del responsabile del servizio e comunicato al Sindaco che dovrà riportare in seno all'organo deliberante l'atto stesso per la sua reiezione o la conferma con l'indicazione della scelta fatta della quale i membri dell'organo se ne assumeranno tutta la responsabilità.

Art. 11 – Controllo successivo

1. Il segretario comunale organizza, svolge e dirige il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

2. Verifica la regolarità amministrativa e contabile delle determinazioni che comportano impegno contabile di spesa, degli atti di accertamento delle entrate, degli atti di liquidazione della spesa, dei contratti e di ogni altro atto amministrativo che ritenga di verificare.

3. Il segretario comunale svolge il controllo successivo, con tecniche di campionamento, con cadenza almeno semestrale. Il segretario comunale può sempre disporre ulteriori controlli nel corso dell'esercizio.

4. Il segretario comunale descrive in una breve relazione i controlli effettuati ed il lavoro svolto. La relazione si conclude con un giudizio sugli atti amministrativi dell'ente.

5. Nel caso il segretario comunale esprima un giudizio con rilievi, un giudizio negativo o rilasci una dichiarazione di impossibilità ad esprimere un giudizio, deve motivare analiticamente la decisione.

6. Entro cinque giorni dalla chiusura della verifica, il segretario trasmette la relazione al Sindaco che porterà il documento in discussione nella prima seduta di Giunta comunale affinché ne sia preso atto.

Nota. Si veda il paragrafo 73 del Principio Contabile Numero 2 per gli enti locali deliberato il 18 novembre 2008 dall'Osservatorio per la Finanza e contabilità presso il Ministero dell'Interno.

Se la Giunta o il Consiglio deliberano pur in presenza di un parere di regolarità contabile con esito negativo, devono indicare nella deliberazione i motivi della scelta della quale assumono tutta la responsabilità”.

Nota. Principio desunto dal comma 3 dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 gennaio 2010 numero 39 “Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE”.

Art. 12 – Principi etici generali della revisione aziendale applicabili

1. Il segretario comunale organizza, svolge e dirige il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile con la competenza, la capacità e l'esperienza proprie dell'ufficio che ricopre. Applica con diligenza ed accuratezza tali qualità.

Nota. I principi etici generali della “revisione aziendale” sono stati estrapolati dalle lezioni del “corso di revisione aziendale 2004- 2005” del Professor Fabio Fortuna, Università G. Dannunzio Chieti Pescara - Facoltà di Economia e Commercio. La disciplina da assumere quale riferimento dovrebbe essere il decreto legislativo 27 gennaio 2010 numero 39 “Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE”. L'articolo 10 prevede che “il revisore legale e la società di revisione legale che effettuano la revisione legale dei conti di una società devono essere indipendenti da questa e non devono essere in alcun modo coinvolti nel suo processo decisionale”. Pur essendo il segretario comunale dipendente del Ministero dell'Interno, non è stato possibile trasferire nel regolamento tale principio di indipendenza imposto al revisore legale. Infatti, l'articolo 99 del TUEL prevede che il segretario dipenda funzionalmente dal capo dell'amministrazione.

TITOLO III – Controllo sugli equilibri finanziari

Art. 13 – Direzione e coordinamento

1. Il responsabile del servizio finanziario dirige e coordina il controllo sugli equilibri finanziari.

2. Il monitoraggio sul permanere degli equilibri finanziari è svolto costantemente dal responsabile del servizio finanziario. Con cadenza almeno semestrale, il responsabile del servizio finanziario formalizza l'attività di controllo attraverso un verbale ed attesta il permanere degli equilibri.

3. Nell'esercizio del controllo sugli equilibri finanziari il responsabile del servizio finanziario rispetta i principi etici di cui al precedente articolo 11, nonché i principi contabili approvati dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'Interno.

4. Partecipano all'attività di controllo l'organo di revisione, il segretario comunale, la giunta e, qualora richiesti dal responsabile del servizio finanziario, i responsabili di servizio.

Art. 14 – Ambito di applicazione

1. Il controllo sugli equilibri finanziari 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.

2. Il controllo sugli equilibri finanziari si estende a tutti gli equilibri previsti dalla Parte II del TUEL. In particolare, è volto monitorare il permanere degli equilibri seguenti, sia della gestione di competenza che della gestione dei residui:

- a. equilibrio tra entrate e spese complessive;
- b. equilibrio tra entrate afferenti ai titoli I, II e III e spese correnti aumentate delle spese relative alle quote di capitale di ammortamento dei debiti;
- c. equilibrio tra entrate straordinarie, afferenti ai titoli IV e V, e spese in conto capitale;
- d. equilibrio nella gestione delle spese per i servizi per conto di terzi;

- e. equilibrio tra entrata a destinazione vincolata e correlate spese;
- f. equilibrio nella gestione di cassa, tra riscossioni e pagamenti;
- g. equilibri obiettivo del patto di stabilità interno.

3. Il controllo sugli equilibri finanziari comporta la valutazione degli effetti per il bilancio dell'ente in relazione all'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni.

Note Il paragrafo 67 del *Principio Contabile Numero 2* deliberato il 18 novembre 2008 dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali istituito presso il Ministero dell'Interno prevede: *"il responsabile del servizio finanziario ha l'obbligo di monitorare, con assiduità, gli equilibri finanziari di bilancio"*.

Si tratta dei *postulati e dei principi contabili 1, 2 e 3* approvati dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali istituito presso il Ministero dell'Interno il 12 marzo ed il 18 novembre 2008.

Previsione del comma 2 dell'articolo 147-quinquies del TUEL inserito dal DL 174/2012.

Art. 15 – Fasi del controllo

1. In occasione delle verifiche di cassa ordinarie svolte dall'organo di revisione con cadenza almeno semestrale, ai sensi dell'articolo 223 del TUEL, il responsabile del servizio finanziario formalizza il controllo sugli equilibri finanziari.

2. Il responsabile del servizio finanziario descrive le attività svolte ed attesta il permanere degli equilibri finanziari in un breve verbale. Il verbale è asseverato dall'organo di revisione.

3. Il segretario comunale accerta che il controllo sugli equilibri finanziari sia svolto e formalizzato attraverso il verbale con la periodicità minima prevista dal comma 1.

4. Entro cinque giorni dalla chiusura della verifica, il verbale asseverato dall'organo di revisione ed il resoconto della verifica di cassa, sono trasmessi ai responsabili di servizio ed alla giunta comunale affinché con propria deliberazione, nella prima seduta utile, ne prenda atto.

Art. 16 – Esito negativo

Qualora la gestione di competenze o dei residui, delle entrate o delle spese, evidenzi il costituirsi di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri finanziari o gli equilibri obiettivo del patto di stabilità, il responsabile del servizio finanziario procede, senza indugio, alle segnalazioni obbligatorie normate dall'articolo 153 comma 6 del TUEL.

Nota. Disposizione del nuovo articolo 147-quinquies, comma 3, del TUEL previsto dal D.L. 174/2012.

Articolo 153 comma 6, del TUEL: *"il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della Giunta"*.

TITOLO VI – Norme finali

Art. 17 – Comunicazioni

1. Ai sensi dell'articolo 3 comma 2 del decreto legge 174/2012, a cura del segretario comunale copia del presente, divenuto efficace, sarà inviata alla Prefettura ed alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti.

Art. 18 - Entrata in vigore, abrogazioni e pubblicità

1. Il presente regolamento entrerà in vigore previa esecutività della deliberazione consiliare di approvazione e ripubblicazione dello stesso per n. 15 gg..

2. L'entrata in vigore del regolamento determinerà l'abrogazione di tutte le altre norme regolamentari in contrasto con lo stesso.

Ai fini dell'accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 150/2009, il presente viene pubblicato sul sito web del comune dove vi resterà sino a quando non sarà revocato o modificato. Nel caso sarà sostituito dalla versione rinnovata e aggiornata.

Nota. Di fatto lo impone il comma 2 dell'articolo 3 del decreto legge 174/2012: "gli strumenti e le modalità di controllo interno di cui al comma 1, lettera d), sono definiti con regolamento adottato dal Consiglio e resi operativi dall'ente locale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dandone comunicazione al Prefetto ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti".