

ALLEGATO ALLA DELIBERA
e.e. N. 4 del 23/01/2013



COMUNE DI FANANO
(Provincia di Modena)

REGOLAMENTO SUI CONTROLLI INTERNI

Bozza

INDICE

TITOLO I – PRINCIPI GENERALI

Art. 1 Finalità ed ambito di applicazione	Pag.	3
Art. 2 Sistema dei Controlli Interni	Pag.	3

TITOLO II – CONTROLLO REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

Art. 3 Controllo Preventivo	Pag.	4
Art. 4 Controllo Successivo	Pag.	5

TITOLO III – CONTROLLO DI GESTIONE

Art. 5 Principi comuni	Pag.	7
Art. 6 Definizione degli indicatori di Ente	Pag.	9

TITOLO IV – CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Art. 7 Controllo sugli equilibri finanziari	Pag.	10
---------------------------------------------	------	----

TITOLO V – NORME FINALI

Art. 8 Norme finali	Pag.	12
---------------------	------	----

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI

Art. 1

Finalità e Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento disciplina il funzionamento dei sistemi di controlli interni del Comune di Fanano secondo quanto stabilito dall'art.147 e ss. del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 titolato "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (d'ora in poi T.U. ENTI LOCALI), restano ferme le altre forme di controllo esterno esercitato dal Revisore contabile, dal Nucleo o Organismo di Valutazione e dalla Corte dei Conti.

Art. 2

Sistema dei Controlli Interni

1. Il Comune di Fanano istituisce il sistema dei controlli interni, articolato secondo le funzioni ed attività descritte nell'art. 147 e ss. del TUEL le cui finalità sono le seguenti:
- a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'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;
 - b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;
 - c) 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 di vigilanza da parte del responsabile dell'Area Economico-Finanziaria, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili di Area;
2. Il sistema dei controlli interni è pertanto strutturato nella seguente distinzione:

- a. controllo di regolarità amministrativa: finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, nella fase preventiva e successiva;
 - b. controllo di gestione: finalizzato a verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed ottimizzare il rapporto tra costi e risultati;
 - c. controllo sugli equilibri finanziari: finalizzato alla costante verifica da parte del responsabile dell'Area Economico-Finanziaria, sotto la vigilanza dell'organo di revisione, degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e di cassa;
3. Il sistema dei controlli interni viene disciplinato secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.
 4. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il Segretario dell'ente, i responsabili di Area e le unità di controllo.

TITOLO II

CONTROLLO REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

Art. 3

Controllo Preventivo

1. Il controllo preventivo è esercitato dal Responsabile di Area a 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 dell'Area Economico-Finanziaria attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta ed al Consiglio, che non sia mero atto di indirizzo, il Responsabile emette il parere in ordine alla sola regolarità tecnica, mentre, qualora l'atto comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, il Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria emette il proprio parere in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione. I responsabili rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi. Se la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della

deliberazione.

Art. 4

Controllo Successivo

1. Le attività di controllo successivo di regolarità amministrativa hanno le seguenti finalità:
 - monitorare e verificare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati;
 - rilevare la legittimità dei provvedimenti, registrare gli eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie, regolamentari;
 - sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del Responsabile di Area ove vengano ravvisate patologie;
 - migliorare la qualità degli atti amministrativi;
 - indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati e che garantiscano massima imparzialità;
 - attivare procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di determinazioni di identica tipologia;
 - costruire un sistema di regole condivise per migliorare l'azione amministrativa;
 - collaborare con le singole strutture per l'impostazione e il continuo aggiornamento delle procedure.
2. Sono oggetto del controllo di regolarità: A) le determinazioni quali atti di gestione amministrativa; B) tutti gli ulteriori ed eventuali atti e/o procedimenti definiti annualmente dalla Giunta Comunale in sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione.
3. In merito alla metodologia del controllo di regolarità amministrativa esso deve tendere a misurare e verificare la conformità e la coerenza degli atti e/o dei procedimenti controllati agli standards di riferimento. Per standards predefiniti si intendono i seguenti indicatori:
 - regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale nei provvedimenti emessi;
 - affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;
 - rispetto della normativa sulla privacy nel testo dei provvedimenti e nelle procedure

adottate;

- rispetto della normativa in generale;
- conformità alle norme regolamentari;
- conformità al programma di mandato, P.E.G., atti di programmazione, circolari interne, atti di indirizzo.

4. Gli atti da esaminare sono estratti a campione con una metodologia che definisca la significatività del campione. Tale esame può essere esteso, su iniziativa dell'organismo di controllo, anche agli atti dell'intero procedimento o di procedimenti della stessa tipologia. Gli uffici, oltre alle determinazioni, dovranno consegnare all'organismo tutta la documentazione che sarà loro richiesta, fermi restando i termini di chiusura della fase di controllo sulla determinazione.
5. Il controllo successivo è svolto da una struttura operativa, sotto la sorveglianza ed il coordinamento del Segretario comunale.
6. Il personale appartenente alla struttura operativa sarà individuato dal Segretario possibilmente all'interno delle strutture dell'Ente che abbiano le necessarie competenze professionali. E' facoltà del Segretario individuare Segretari e/o funzionari di altri Comuni. La struttura operativa deputata al controllo successivo potrà essere costituita in forma associata.
7. Le schede elaborate sui controlli a campione formano oggetto di relazioni periodiche (almeno semestrali) dalle quali risulti:
 - a) il numero degli atti e/o procedimenti esaminati;
 - b) i rilievi sollevati sulle singole parti che compongono l'atto;
 - c) i rilievi sollevati per ciascuno dei singoli indicatori contenuti all'interno della scheda di verifica utilizzata dall'organismo durante l'attività;
 - d) le osservazioni della struttura operativa relative ad aspetti dell'atto, o procedimento, oggetto di verifica non espressamente previsti ma che l'organismo ritenga opportuno portare all'attenzione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo.
8. Le citate relazioni sono trasmesse periodicamente dal Segretario, ai Responsabili di Area, al Revisore dei Conti, al Nucleo o Organismo di Valutazione ed al Consiglio Comunale.

TITOLO III CONTROLLO DI GESTIONE

Art. 5

Principi comuni

1. L'attività di controllo di gestione consiste nella verifica, all'inizio, nel corso ed al termine della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi programmati dagli organi politici e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità e la quantità dei servizi offerti, della funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, del livello di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività gestionale svolta per il raggiungimento dei predetti obiettivi, intendendosi:
 - a) per efficienza, la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi, ed è data dal rapporto tra il risultato ottenuto ed i mezzi impiegati per ottenerlo;
 - b) per efficacia, la capacità di raggiungere gli obiettivi e di soddisfare le esigenze degli utenti, ed è determinata dal rapporto tra il risultato ottenuto e gli obiettivi prefissati.
 - c) per economicità, la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la verifica sistematica del rapporto tra risultati e costi.
2. Il servizio del controllo di gestione è incardinato nell'Area Economico-Finanziaria del Comune in conformità alla struttura organizzativa dell'Ente e ne è responsabile e coordinatore il Responsabile della suddetta Area. Il servizio potrà avvalersi del personale dell'Area nelle attività da espletare. Oltre all'utilizzazione dei dati contabili il sistema si avvale anche della elaborazione di eventuali dati extracontabili al fine della misurazione dei parametri ed obiettivi e del loro stato di avanzamento.
3. Ogni Responsabile di Area dovrà individuare all'interno della propria struttura un referente che avrà cura di rilevare trasmettere i dati e le informazioni necessarie per l'efficiente gestione del sistema del controllo di gestione anche al fine di realizzare i

report o referti con la periodicità stabiliti annualmente dalla Giunta Comunale.

4. Nella definizione del piano della performance sono indicati:

- Gli obiettivi strategici a livello di ente per le funzioni fondamentali dell'amministrazione, attraverso il monitoraggio effettuato dal servizio controllo di gestione degli indicatori individuati;
- Gli obiettivi definiti nel piano triennale e il loro stato di avanzamento attraverso la misurazione di parametri ed indicatori atti a evidenziare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa;
- Gli obiettivi annuali, declinati dal piano triennale, con evidenziazione dei parametri ed indicatori di misurazione atti a monitorare il loro stato di avanzamento.

5. Ogni Responsabile di Area avrà cura di indicare nella relazione previsionale e programmatica gli obiettivi triennali come desumibili dal piano triennale della performance. Spetta, altresì, ad ogni responsabile la compilazione della relazione annuale delle attività previste nel piano della performance, avvalendosi dei risultati del controllo di gestione. In caso di monitoraggio delle attività annuali i responsabili avranno cura di indicare attraverso una propria relazione sintetica lo stato di avanzamento degli obiettivi annuali.

6. Ai responsabili che non adempiono alle obbligazioni previste nei punti precedenti non potrà essere erogata la retribuzione di risultato fino al loro adempimento.

7. Il servizio controllo di gestione e ogni area dell'Ente dovrà evidenziare e rendere pubblico i costi delle attività gestite, mediante la compilazione di apposite schede riassuntive, nelle quali sono evidenziate le quantità trattate in termini di procedimenti, il costo del personale, i costi esterni (consulenze, acquisti di materiale ecc.) ed indiretti per singolo servizio. Nella definizione e contabilizzazione dei costi indiretti (affitti, illuminazione, riscaldamento, manutenzione, pulizie, spese generali ecc.) saranno definiti standard comuni in riferimento al numero di persone gestite attraverso la contabilizzazione di un overhead e ciò fino a quando non siano stimati esattamente le spese generali o costi comuni.

8. E' fatto obbligo ad ogni responsabile di curare la pubblicazione sul sito informatico web dell'Ente i costi per i servizi resi e la loro evoluzione nel tempo.

Art. 6

Definizione degli indicatori di Ente

1. Il servizio di controllo di gestione ha cura di pubblicare annualmente sul sito web del comune i seguenti indicatori di Ente e la loro evoluzione negli anni a cui è legata una relazione annuale di sintesi:
 - Indicatori di composizione delle entrate correnti. Utilizzando i conti consuntivi saranno forniti i quattro indicatori: 1. Indice di autonomia finanziaria = rapporto percentuale tra (Entrate tributarie, tit. I + Entrate extratributarie, tit. III) e Totale entrate correnti (tit. I, II, III) 2. Indice di dipendenza finanziaria = rapporto percentuale tra Trasferimenti correnti (tit. II) e Totale entrate correnti 3. Indice di autonomia impositiva = rapporto percentuale tra Entrate tributarie e Totale entrate correnti 4. Indice di autonomia tariffaria = rapporto percentuale tra Entrate extratributarie e Totale entrate correnti);
 - Indicatori di composizione delle spese correnti. Utilizzando i seguenti indicatori : 1) Entrate correnti / Spese correnti; 2) Indice di rigidità (strutturale) della spesa corrente rapporto percentuale tra (Spese per il personale + Quote di ammortamento mutui) e Totale entrate correnti (tit. I + II + III);
 - Indicatori di modalità di finanziamento degli investimenti. Indicatori di modalità di finanziamento degli investimenti utilizzando i seguenti indicatori: 1. Rapporto tra Avanzo di amministrazione utilizzato e Spese in conto capitale (tit. II); 2. Rapporto tra Assunzione di mutui e prestiti (tit. V, cat. 3 e 4) e Spese in conto capitale; 3. Rapporto tra Avanzo di amministrazione utilizzato e Spese in conto capitale (tit. II); 4. Rapporto tra Alienazione di beni patrimoniali (tit. IV, cat. 1) e Spese in conto capitale; 5. Rapporto tra Trasferimenti ricevuti (tit. IV) e Spese in conto capitale;
 - Indice di pressione finanziaria = Rapporto tra Entrate tributarie ed extra tributarie (tit. I e III) e popolazione;
 - Indice di pressione tributaria = Rapporto tra Entrate tributarie (tit. I) e popolazione;
 - Indice di intervento regionale = Rapporto tra Trasferimenti regionali tit. II, cat. 2) e popolazione.
 - Indice di attendibilità delle previsioni iniziali rapporto tra Previsioni iniziali e Previsioni

definitive;

- Indice di realizzazione delle previsioni definitive = rapporto tra Accertamenti/Impegni e Previsioni definitive;
- Indice di realizzazione delle entrate e delle spese = rapporto tra Riscossioni/Pagamenti e Accertamenti/Impegni;
- Indice di formazione dei residui = rapporto tra (Differenza tra accertamenti e riscossioni/Differenza tra impegni e pagamenti) e Accertamenti/Impegni;
- Indice di smaltimento dei residui = rapporto tra Riscossioni in conto residui/Pagamenti in conto residui e Residui iniziali;
- Indice di incidenza dei residui = rapporto (percentuale) tra Residui finali e Stanziamenti in conto competenza.

TITOLO IV CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Art. 7

Controllo sugli equilibri finanziari

1. Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione del Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria e la vigilanza del Revisore dei Conti, con il coinvolgimento attivo della Giunta, del Segretario e dei Responsabili di Area secondo le rispettive responsabilità;
2. Il controllo effettuato si concretizza nell'attuazione dei seguenti principi:
 - a. Nella destinazione dei proventi delle alienazioni per il finanziamento della parte corrente, si attua in via prevalente il principio contenuto nell'art. 162, comma 6, del T.U. ENTI LOCALI il quale prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione sia nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio della gestione corrente. Tale equilibrio inteso quale saldo positivo o pareggio, dato dalla differenza tra la somma dei primi tre Titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari;

- b. L'utilizzo delle anticipazioni di cassa, previsto dall'art. 222 del TUEL, si configura come una soluzione di breve periodo volta a superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità e non quale fonte sistematica di finanziamento dell'Ente. Il ricorso a tale formula di finanziamento dà luogo ad un costo corrispondente all'interesse sulle somme anticipate da pagare all'istituto tesoriere. Il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, il disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio e le anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi, rientrano tra gli indicatori, evidenziati nell'art. 5 del D.Lgs. 149/2011, che denotano situazioni di squilibrio finanziario;
- c. I residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi: a tal fine, in merito ai residui attivi (entrate accertate e non incassate) si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare; al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, pertanto, al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, il comune procede ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi. Tale operazione di riaccertamento (art. 228, cc. del TUEL), in relazione ai residui attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente. Tale controllo ha natura sostanziale e non solo formale. I singoli dirigenti oltre a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, devono anche accertare la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza. Qualora il credito, a seguito di tale verifica, non sia più esistente, esigibile o, comunque, riscuotibile, lo stesso sarà stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio, in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale, fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del T.U. ENTI LOCALI, così come ripreso anche dai principi contabili). Scaduto tale termine il credito sarà eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione dello stesso.

TITOLO V

NORME FINALI

Art. 8

Norme finali

1. Il presente regolamento entra in vigore dal giorno della sua pubblicazione nel sito istituzionale dell'Ente .
2. Il sistema dei controlli interni così come delineato, dalla sua data di approvazione, sostituisce eventuali disposizioni contrarie rinvenibili negli atti adottati dall'ente e modificano altresì il regolamento di contabilità, integrandolo delle disposizioni qui contenute.