

Approvato con deliberazione Consiliare n. 16 del 07/03/2011

Modificata con deliberazione consiliare n. 51 del 31/07/2013

Modificata con deliberazione consiliare n. 48 del 25/09/2014

UNIONE COMUNI MODENESI AREA NORD

REGOLAMENTO

PER LA DISCIPLINA DEL SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI

CAPO I – OGGETTO DEL REGOLAMENTO E PRINCIPI DI ORGANIZZAZIONE

Art. 1 – Oggetto del regolamento

Il presente regolamento adottato in applicazione degli artt. 147 e ss. del TUEL ed in riferimento ai principi di cui agli artt. 1 e 4 del D.Lgs. 286/1999, così come integrati dal D.L. 174/2012, disciplina gli strumenti e le modalità di funzionamento dei controlli interni e descrive l'insieme delle attività da svolgere in maniera sistematica e continuativa per realizzare il "Sistema dei controlli interni integrati. Le disposizioni del presente regolamento sono integrate dalle norme contenute nel Regolamento di contabilità, nel Regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi e recate dal Sistema di misurazione e di valutazione della performance.

Art. 2 - Sistema dei Controlli Interni

Viene istituito il sistema dei controlli interni, articolato nelle funzioni ed attività descritte nell'art. 147 del TUEL e strutturato nelle seguenti attività:

- a) controllo strategico: finalizzato a 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;
- b) controllo di gestione: finalizzato a verificare 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;

c) controllo di regolarità amministrativa e contabile: finalizzato a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, e la regolarità contabile degli atti dell'ente;

d) controllo sugli equilibri di bilancio: finalizzato a 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;

e) controllo sulle società partecipate: finalizzato a verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6 del D. Lgs. 267/2000, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

f) controllo sulla qualità dei servizi erogati: finalizzato a verificare, attraverso metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente, la qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni;

Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il Segretario Generale, i Dirigenti ed i Responsabili dei Servizi e il Servizio Controllo di Gestione.

Le funzioni di indirizzo, coordinamento e di raccordo interno fra le varie attività di controllo sono svolte dal Segretario generale nell'esercizio delle funzioni di sovrintendenza sulla gestione dell'ente.

Le suddette attività di controllo sono integrate dai controlli di competenza dell'Organo di revisione contabile, secondo la disciplina del TUEL e del Regolamento di Contabilità, e dal Nucleo di Valutazione o Organismo Indipendente di Valutazione e dal Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi.

CAPO II - IL CONTROLLO STRATEGICO

Art. 3 - Definizioni e principi comuni

Il controllo strategico mira a valutare lo stato di attuazione e l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di pianificazione e di determinazione dell'indirizzo politico di cui all'art.42, comma 2 del TUEL, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti.

L'attività di controllo è finalizzata alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati.

L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale e, in mancanza, dal segretario generale, supporta l'Amministrazione, i Dirigenti, i Responsabili dei Servizi nello svolgimento dell'attività. Tale unità viene individuata con proprio provvedimento organizzativo dal direttore generale e, in mancanza, dal segretario generale.

I destinatari delle conclusioni del Controllo Strategico sono gli Amministratori, i Dirigente, i Responsabili dei Servizi e l'Organismo Indipendente di Valutazione.

Il documento di riferimento per l'esercizio del controllo strategico è tratto da:

- Contabilità finanziaria, per i dati su spese ed entrate;
- Contabilità economica-patrimoniale generale, per i dati sui costi e proventi, attività e passività;
- Contabilità analitica, per i dati su costi e proventi di particolari oggetti e sull'economicità complessiva;
- Report delle Linee Programmatiche di Mandato, Report della Relazione Previsionale Programmatica, per i dati sull'efficienza ed efficacia;

Art. 4 - Fasi del controllo strategico

1. Il controllo strategico presuppone la definizione, in fase previsionale, delle performance strategiche attese, in termini di obiettivi, risorse e responsabilità strategiche (programmazione strategica);
2. Il controllo strategico consiste nella misurazione, in fase consuntiva, delle performance strategiche in corso di realizzazione e realizzate, al fine di verificare il livello di congruenza tra risultati e obiettivi strategici, tra risorse utilizzate e disponibili, tra responsabilità effettive ed attese (monitoraggio), e poi nell'analisi degli scostamenti tra programmazione e monitoraggio (analisi degli scostamenti);
3. Il controllo strategico rialimenta i processi programmatici strategici successivi tramite l'individuazione delle azioni correttive (azioni correttive).

Art. 5 - Dati e reportistica

L'unità preposta al controllo strategico si avvale di un sistema informativo automatizzato e di flussi documentali interni all'ente per la rilevazione e trasmissione di dati e fatti contabili ed extracontabili.

Nell'ambito della sua attività, l'Unità preposta al controllo strategico può richiedere o accedere a qualsiasi dato o informazione rilevante per la verifica degli obiettivi.

Entro il mese di settembre di ogni anno, l'unità preposta al controllo strategico produce uno specifico report in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi da parte del Consiglio Comunale.

Entro il mese di marzo di ogni anno, l'unità preposta al controllo strategico predispone un report sullo stato di attuazione dei programmi che costituisce parte integrante della Relazione della Giunta al Rendiconto di Gestione redige una relazione illustrativa sui risultati raggiunti e sull'attività svolta che viene trasmessa agli Amministratori, ai Dirigenti, all'Organismo Indipendente di Valutazione e alla cittadinanza tramite pubblicazione sul sito web dell'ente.

CAPO III - IL CONTROLLO DI GESTIONE

Art. 6 - Definizione

Il controllo di gestione mira a verificare 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.

Il Servizio Controllo di Gestione è istituito per verificare la coerenza dell'andamento della gestione con gli obiettivi fissati dagli strumenti di previsione e programmazione.

Il Servizio controllo di gestione:

1. partecipa all'elaborazione tecnica degli strumenti di previsione e programmazione in relazione agli aspetti di efficienza, economicità ed efficacia ed elabora indicatori che ne consentano la valutazione;
2. elabora la contabilità analitica (centri di costo e di ricavo dell'ente), il rapporto annuale di gestione ed i documenti consuntivi del Peg, del piano degli obiettivi, degli indicatori e delle risorse umane;
3. effettua analisi specifiche in merito alla valutazione dei costi dei servizi al fine di definire le relative forme di gestione;
4. elabora e fornisce al Direttore Generale tutti gli elementi necessari per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti e dei dipendenti;
5. fornisce al Presidente dell'Unione, alla Giunta Comunale, al Direttore Generale ed ai Dirigenti tutti gli elementi e le analisi necessari per l'elaborazione degli strumenti di programmazione e pianificazione;
6. fornisce altresì gli elementi e le analisi necessari per la verifica dei risultati anche ai fini dell'effettuazione del controllo strategico;
7. supporta l'Organismo indipendente di valutazione.

Il Servizio Controllo di gestione, per lo svolgimento dei propri compiti, ha accesso ai documenti amministrativi e può richiedere oralmente o per iscritto informazioni agli uffici e servizi.

Il Servizio controllo di gestione è collocato in posizione di staff al Direttore Generale.

Art. 7 - Relazione di inizio e fine mandato.

Al fine di garantire il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, l'Ente provvede a redigere una relazione di inizio e fine mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento del medesimo ente.

La relazione di inizio mandato, è predisposta dal dirigente responsabile del servizio finanziario con la collaborazione del segretario generale, ed è sottoscritta dal Presidente dell'Unione entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato ed è pubblicata sul sito istituzionale dell'ente.

La relazione di fine mandato è predisposta dal dirigente responsabile del servizio finanziario con la collaborazione del segretario generale, ed è sottoscritta dal Presidente dell'Unione entro e non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato, ed è pubblicata sul sito istituzionale dell'ente.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard; d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dall'ente ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio; e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento comunale.

CAPO IV - IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Art. 8 – Definizione

Il controllo contabile è effettuato dal dirigente del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile reso ai sensi dell'art.49 del TUEL sulle proposte di deliberazione che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, e del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria apposto ai sensi dell'art.153 del TUEL sulle

determinazioni di impegno di spesa assunte dai responsabili dei servizi. Per la disciplina di detta forma di controllo si fa rinvio al Regolamento di contabilità.

Il controllo di regolarità amministrativa si svolge nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale, per la quale i dirigenti sono responsabili in via esclusiva, in relazione agli obiettivi assegnati, della legittimità, della regolarità e della correttezza, nonché dell'efficienza, della propria attività.

Il controllo di regolarità amministrativa è svolto nel rispetto del principio di autotutela, che impone all'Amministrazione il potere - dovere di riesaminare la propria attività e i propri atti, con lo scopo di cancellare eventuali errori o rivedere le scelte fatte, al fine di prevenire o porre fine a conflitti, potenziali o in atto, nel pieno e continuo perseguimento dell'interesse pubblico.

Art. 9 – Soggetti preposti al controllo

Il controllo di regolarità amministrativa è esercitato sia in fase preventiva, sia in fase successiva all'adozione dell'atto.

Il controllo di regolarità amministrativa in fase preventiva sulle proposte di deliberazioni del Consiglio e della Giunta è esercitato dal Dirigente e dal Responsabile del Servizio attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica di cui all'articolo 49 del TUEL con il quale il medesimo garantisce la regolarità e la correttezza della proposta di deliberazione da adottare e del relativo procedimento.

Il Segretario Generale partecipa alla fase istruttoria delle deliberazioni analizzando, mediante l'apposizione di un visto, le relative proposte in funzione del loro inserimento all'ordine del giorno rispettivamente della Giunta e del Consiglio Comunale, all'uopo segnalando agli amministratori gli eventuali vizi di legittimità dell'emanando atto. Il controllo di regolarità amministrativa in fase concomitante sull'attività del Consiglio e della Giunta è svolto dal Segretario generale che esercita le funzioni di assistenza e collaborazione giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti ed a tal fine partecipa, con funzioni consultive, referenti e di assistenza, alle riunioni degli organi.

Il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva è svolto sotto la direzione e la responsabilità del Segretario Generale.

Art. 10 – Atti sottoposti a controllo di regolarità in fase successiva.

Gli atti sottoposti al controllo di regolarità in fase successiva corrispondono, per ogni Settore dell'Ente, al tre per cento del totale, con riferimento alle determinazioni e ai contratti, e dell'uno per cento con riferimento agli altri atti (autorizzazioni, attestazioni,

atti d'incarico di collaborazione coordinata e continuativa, di studio ricerca e consulenza, atti che definiscono le modalità di scelta del contraente per appalti, atti di concessione di contributi alle imprese ad esito di procedure di evidenza pubblica, ogni altro atto che il Segretario ritenga opportuno controllare), con discrezionalità del Segretario Generale di aumentare, con proprio atto motivato, la percentuale fissata.

L'estrazione avviene tramite sistema informatico con procedura standardizzata estraendo dall'elenco degli atti o dai relativi registri, secondo una selezione casuale, un numero di atti, per ciascun settore, pari alla percentuale indicata.

Il Segretario Generale per l'esercizio delle funzioni relative al controllo di regolarità amministrativa si avvale di una struttura operativa composta da personale con conoscenze e competenze giuridico-amministrative e da personale con conoscenze specialistiche sulle materie oggetto degli atti sottoposti a verifica. Tale struttura operativa viene individuata con proprio provvedimento organizzativo dal segretario generale.

Art. 11 – Modalità del controllo di regolarità in fase successiva

Ai fini dello svolgimento del controllo di regolarità amministrativa in fase successiva, la verifica circa la legittimità, la regolarità e la correttezza degli atti e dell'attività è svolta facendo riferimento ad una griglia contenente i seguenti parametri:

- normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali in materia di procedimento amministrativo;
- normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali in materia di pubblicità e accesso agli atti;
- normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali di settore;
- normativa in materia di trattamento dei dati personali;
- normativa e disposizioni interne dell'Ente (Statuto, regolamenti, delibere, direttive ecc.);
- sussistenza di cause di nullità o di vizi di legittimità;
- motivazione dell'atto;
- correttezza e regolarità, anche con riferimento al rispetto dei tempi e dei termini, del procedimento;
- coerenza in relazione agli scopi da raggiungere e alle finalità da perseguire;
- osservanza delle regole di corretta redazione degli atti amministrativi;
- comprensibilità del testo.

Nel caso in cui l'atto sottoposto a controllo risulti affetto da vizi di legittimità, nonché nei casi di irregolarità gravi, il Segretario Generale procede alla tempestiva segnalazione al soggetto che ha adottato l'atto oggetto di controllo, affinché il medesimo proceda, in sede di autotutela, all'annullamento, alla convalida od alla rettifica dell'atto.

Art. 12 – Risultato del controllo

La struttura operativa a supporto del Segretario Generale predispone, con cadenza semestrale annuale, entro 28 febbraio dell'anno successivo a quello di riferimento, una relazione sull'attività di controllo. La relazione può contenere anche suggerimenti e proposte operative finalizzate a migliorare la qualità degli atti prodotti dall'Ente, proponendo anche modifiche regolamentari, procedurali o di prassi.

Nel caso in cui, dal controllo, emergano irregolarità ricorrenti, riconducibili ad errata interpretazione o applicazione di norme, od anche al fine di evitare l'adozione di atti affetti da vizi, il Segretario Generale adotta circolari interpretative o direttive per orientare ed uniformare i comportamenti delle strutture dell'ente.

Per promuovere e facilitare l'omogeneizzazione della redazione degli atti, la struttura operativa a supporto del Segretario Generale può predisporre modelli di provvedimenti standard, cui le strutture dell'Ente possono fare riferimento nello svolgimento della loro attività.

Le risultanze del controllo sono trasmesse entro il termine previsto al comma 1, a cura del Segretario, ai Dirigenti e ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, al Presidente e al Consiglio dell'Unione, nonché pubblicate sul sito web dell'U.C.M.A.N.

I risultati del controllo di regolarità amministrativa sono utilizzati anche ai fini della valutazione dei dirigenti e dei Responsabili del Servizio.

CAPO V - IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Art. 13 – Rinvio

Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del dirigente del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del segretario generale e degli altri dirigenti dell'ente, secondo le rispettive responsabilità.

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente, cui si fa rinvio, ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e

contabile degli enti locali, e 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. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica.

CAPO VI - IL CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE

Art. 14 – Il controllo sulle società partecipate

Il controllo sulle società partecipate mira a verificare l'attuazione degli obiettivi assegnati dall'Ente alle società partecipate e a monitorare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

L'ente definisce, in fase previsionale, gli obiettivi gestionali e strategici, secondo standard di qualità e quantità a cui deve tendere la società e in fase successiva la misurazione delle performance gestionali in corso di realizzazione e realizzate, al fine di verificare il livello di congruenza tra i risultati e gli obiettivi, tra le risorse utilizzate e le disponibili, e l'analisi degli scostamenti tra programmazione e risultati, al fine di individuare manovre correttive.

Il controllo sulle società partecipate viene svolto dal Responsabile del Servizio Finanziario, con il Supporto del Servizio Controllo di gestione, con il coordinamento del Segretario Generale.

L'unità di controllo effettua, con cadenza annuale, entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio da parte della società, la verifica gestionale delle società, attraverso l'analisi dei bilanci, elaborando indici di bilancio idonei a rilevare lo "stato di salute" dal punto di vista patrimoniale, finanziario e reddituale.

Le risultanze del controllo sono fornite agli Amministratori, ai Dirigenti, ai Responsabili dei Servizi, all'Organo di Revisione.

CAPO VII - IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ

Art. 15 – Il controllo sulla qualità

Il controllo sulla qualità dei servizi verifica il grado di qualità effettiva dei servizi e della soddisfazione degli utenti interni ed esterni dell'ente, sia in modo diretto che mediante organismi gestionali esterni.

Il controllo della qualità può focalizzarsi su singoli servizi o sull'insieme di processi e servizi erogati dall'ente nel suo insieme.

Si realizza mediante strumenti idonei, quali questionari, gestione di segnalazioni e reclami atte a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e mediante verifiche sugli standard di qualità.

Ai fini della verifica della qualità dei servizi si possono utilizzare i controlli e le informazioni derivanti dalle certificazioni della Qualità presenti nell'ente (norme Iso 9000 e seguenti) e dagli altri processi di certificazione dei servizi e dei processi dell'ente.

L'unità di controllo della qualità è posta in staff al Segretario Generale dell'ente e trasmette, annualmente, le conclusioni del predetto controllo agli Amministratori, ai Dirigenti, ai Responsabili dei Servizi e all'Organismo Indipendente di Valutazione.

CAPO VIII – CONTROLLI ESTERNI

Art. 16 - Controlli esterni.

Al fine della verifica, da parte della Corte dei conti, della legittimità e la regolarità delle gestioni, del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio dell'ente, il Presidente, con cadenza annuale, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei Conti, avvalendosi del Segretario Generale trasmette alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato. Il referto è, altresì, inviato al Presidente del consiglio dell'Unione, nonché pubblicato sul sito web dell'U.C.M.A.N.

CAPO IX – NORME FINALI

Art. 17 - Entrata in vigore.

Il presente regolamento entra in vigore il 15° giorno successivo alla sua pubblicazione all'Albo Pretorio.

I controlli di cui agli articoli 3, 4 e 5 "Controllo Strategico", all'art. 14 "– Il controllo sulle società partecipate", all'art. 15 "Il controllo sulla qualità" troveranno applicazione a decorrere dal 2015.

(nota: applicazione a decorrere dal 2014 per gli enti con popolazione superiore a 50.000 abitanti e dal 2015 per enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti)

Per tutto quanto non espressamente previsto dal presente Regolamento si rinvia alle norme in materia di ordinamento delle autonomie locali.

