



LIBERO CONSORZIO COMUNALE DI ENNA

GIÀ PROVINCIA REGIONALE

SEGRETERIA GENERALE

REGOLAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI

ai sensi dell'art. 147 del D.Lgv. 267/2000

modifiche al Regolamento sui Controlli Interni
approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 2 del 14/01/2013

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Allegato A

della proposta di determinazione Commissariale con i poteri del Consiglio n. _____ del _____

Introduzione

La rimodulazione del **Regolamento dei Controlli Interni**, a distanza di 9 anni dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174¹ che ne ha costituito, di fatto, la genesi normativa, va considerata, prima di ogni altra riflessione, un'operazione fisiologica e necessaria per l'importante evoluzione del contesto d'origine.

Ai fini di un inquadramento storico, è adeguato ricordare che il corpo legislativo di cui si discute è nato in un'epoca caratterizzata da diverse contingenze critiche, sia di natura istituzionale che di natura economica finanziaria, in un ambito circostanziato da tensioni politiche e di *spread* fuori controllo, con sfondo una generale depressione dei mercati internazionali, fattori fronteggiati con una moltiplicata produzione normativa improntata a una diffusa considerazione di *stato emergenziale*.

L'introduzione dei controlli o, meglio, la rivisitazione di quanto in essere e il loro marcato implemento, a livello di Enti Locali, si è ammantato, in detta fase, di una logica di permanentemente inoculazione, e ne è testimonianza, alla distanza temporale, il panorama delle scelte legislative che si stagliano intorno e da quel periodo speciale, già con l'immediatamente successiva legge 190/2012, conosciuta come legge anticorruzione, e poi con la trasparenza, le inconferibilità e incompatibilità, i codici di comportamento, le banche dati antimafia, l'antiriciclaggio, i codici dei contratti, i rimedi contro i *furberetti del cartellino*, le *partecipate*, formule espressive che sottendono leggi e discipline di dettaglio ma, altresì, controlli e controlli, locali e centrali.

Di fatto, l'importante novella disposta dall'art. 3 del citato provvedimento "*Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali*", con il suo incidere sul decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267², in termini di "*obblighi di trasparenza dei titolari di cariche elettive e di governo*", di "*pareri dei responsabili dei servizi*", di neo "*tipologia dei controlli interni*", di neo "*controlli esterni della Corte dei Conti*", di nuova formulazione e funzione del "*piano esecutivo di gestione*", di nuovi "*compiti dei revisori dei conti*" e altro ancora, non ha determinato una semplice novità legislativa, ma ha radicalmente modificato un'impostazione funzionale amministrativa radicata negli Enti Locali da diverso tempo, già solo ritornando sui passi dei *semplici* controlli amministrativi, trionfalmente abrogati sul finire del secolo, quindici anni prima, con le riforme intestate all'ex ministro Bassanini.

Di quanto e come sia possibile in termini di "controllo", negli Enti Locali, tenendo a mente l'odierna vastità ed eterogeneità degli stessi e la misurabile mancanza diffusa di un'adeguata conoscenza di base, specialmente per taluni di essi a taglio aziendalistico, essendo la PA densa di risorse reclutate sulla base di *saperi* di diversa struttura e inclinazione, è altra cosa: la suddetta condizione generale, tuttavia, non certo abilitando a non provvedervi, deve provare a trovare strada applicativa nelle regolamentazioni di secondo livello e, fra le diverse che l'Ordinamento richiede, vi è quella sui Controlli interni.

La regolamentazione dei Controlli interni presso il Libero Consorzio Comunale di Enna

Il Regolamento finalizzato a disciplinare i *Controlli Interni* del Libero Consorzio Comunale di Enna è stato approvato, per la prima volta, con deliberazione di G.P. n. 2 del 14.01.2013 ed è stato strutturato in termini largamente corrispondenti al dettato normativo.

L'occasione dell'odierna dover provvedere a una complessiva revisione del *Regolamento* ai fini del suo effettivo funzionamento, già sulla scorta di quanto misurato, si è abbinata alla necessità di un suo complessivo aggiornamento che tenesse conto delle modifiche legislative recanti riflessi diretti e indiretti sui sistemi di "controllo", intervenute dopo la *legge istitutiva* sopra cennata.

E così, è sembrato necessario tener conto:

¹ Il provvedimento, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", è stato convertito nella LEGGE 7 dicembre 2012, n. 213 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa*".

² Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

1. del D.Lgv. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), nei termini in cui è risultato modificato e integrato, oltre che dall'intervento legislativo sopra citato, dal D.Lgv. 118/2011³ che ha rinnovato il sistema contabile degli Enti Locali, ampliando e modificando l'ambito dei controlli in campo gestionale ed economico finanziario;
2. delle diverse e importanti risoluzioni nomofilattiche, sul tema, rese dalla magistratura contabile, di fatto e di diritto guida assoluta del cambiamento in parola, non solo perché affidataria del "controllo esterno", ma anche per essere massima espressione concentrata della fase applicativa, all'interno di un perimetro molto più vasto;
3. della Legge 190/2012⁴ e le correlate previsioni del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Libero Consorzio Comunale di Enna (*PTPCT*), con cui il sistema dei Controlli Interni deve interagire armonicamente e sinergicamente, per l'inevitabile plurima ottica che richiede l'indagine sulla *correttezza* di un atto, sotto l'aspetto amministrativo, contabile, e *comportamentale*;
4. del D.Lgv. 74/2017, modificativo del D.Lgv. 150/2009⁵, del D.Lgv. 75/2017 e del D.Lgv. 118/2017, modificativi del D.Lgv. 165/2001⁶, nella parte in cui hanno marcato i nuovi confini di misurazione della qualità della prestazione individuale e collettiva della Pubblica Amministrazione e, contestualmente, i parametri del relativo "controllo" il quale, in un sistema integrato, ma anche per sua naturalezza, non può non attingere che da rilevamenti e misurazioni dei *controlli interni* sotto gli aspetti gestionali e comportamentali (*produzione, raggiungimento degli obiettivi, organizzazione ed esemplarità*);
5. del D.Lgv. 100/2017 modificativo del D.Lgv. 175/2016⁷ che restituisce un corpo normativo concentrato da armonizzare, inevitabilmente, con il sistema dei controlli interni e, precisamente, con la previsione dell'art. 147quater introdotto dal DL 174/2012;
6. di più e diverse interconnessioni che il quadro normativo, arricchendosi e modificandosi nel tempo, ha generato, e così, a titolo esemplificativo, il rapporto *tra gli obblighi di pubblicità e trasparenza* riportati del D. Lgv. 33/2013⁸ come modificato dal D. Lgv. 97/2016 e come interpretati dalle Linee Guida Anac 1310/2016 con la previsione dell'art. 147 del D. Lgv. 267/2000 in tema di *qualità dei servizi*.

Le modifiche proposte alla vigente regolamentazione locale, pertanto, si articolano in reimpostazione e ristrutturazione di merito e di forma, come si ricava, a primo acchito del rinnovato tessuto normativo, il tutto armonicamente al vigente Regolamento di Contabilità che informa la proposta di modifiche.

La revisione nel dettaglio

I primi articoli della **nuova stesura** (artt. 1-3) ripercorrono lo sviluppo della precedente versione ma annoverano, per costituirne traccia e riferimento, l'introduzione delle fonti normative che caratterizzano l'aggiornamento. L'**art. 2** e l'**art. 3** della nuova stesura, pertanto, si limitano, rispettivamente, ad esplicitare in maniera più compiuta l'insieme dei controlli istituiti e dei soggetti chiamati, ma nulla innovano nel merito, dato che il contenuto ha diretta derivazione di legge da cui ritorna, pertanto, la confermata vigenza del:

1. **controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile** per verificare la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
2. **controllo successivo di regolarità amministrativa**, finalizzato a evidenziare eventuali criticità e scostamenti degli atti rispetto al quadro normativo di riferimento o vigente;

³Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

⁴Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

⁵Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

⁶Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

⁷Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

⁸Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

3. **controllo di gestione** diretto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra risorse impiegate e risultati;
4. **controllo strategico** diretto a verificare lo stato di attuazione dei programmi adottati dall'indirizzo politico, a mezzo della rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, in termini economico-finanziari, di tempo, di procedure operative attuate, della qualità dei servizi e del grado di soddisfazione, degli aspetti socio-economici;
5. **controllo sugli equilibri finanziari**, anche in relazione all'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni;
6. **controllo sulle società partecipate dall'Ente non quotate e sugli organismi gestionali esterni partecipati dall'Ente** anche per la verifica della redazione del bilancio consolidato, nonché dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della partecipazione;
7. **controllo sulla qualità dei servizi erogati**, finalizzato alla misurazione della soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'Ente;
8. **controllo sulla performance individuale e collettiva** della struttura organizzativa e burocratica dell'Ente, disciplinato con propria diversa regolamentazione.

Il blocco dei n. 5 **articoli successivi** della nuova stesura sostituisce e integra quanto rimesso nel previgente articolato e si caratterizza per il riporto di definizioni e procedure differenziate e ordinate relative ai **controlli preventivi e successivi di regolarità amministrativa e contabile**. Nello specifico, si annota, dei termini innovativi introdotti, la disciplina dei pareri e dei visti tecnici in tutti gli atti deliberativi e determinativi dell'Ente, l'istituzione del Nucleo tecnico di Controllo Amministrativo, la costituzione delle regole perimetrali e delle tempistiche del campionamento degli atti ai fini dell'esame a campione, nonché dei report periodici da rimettere agli organi politici e tecnici, segnando il “*chi*”, il “*come*” e il “*quando*”.

Invero la logica del “*chi, come, quando*”, si rinviene per l'intera struttura del neo *Regolamento*, assunto che a ciascun Controllo è associato un articolato, più o meno vasto, che riguarda le *proprie* procedure e metodologie. Le novità, per detto aspetto, nel neo *Regolamento*, riguardano i profili dell'indagine di ciascun controllo che, ripresi direttamente dalla legge e dalle indicazioni ricavate dai format della Corte dei Conti, sono tradotti e accorpati ordinatamente, con indicate scadenze e consegne e, non ultimo, con la concessa facoltà - in capo a ciascun responsabili incaricato - di dettagliare e guidare, anche in aggiunta ad eventuali nuclei tecnici interni appositamente conati (*cfr. gli introdotti Nucleo Tecnico per il controllo successivo di regolarità amministrativa - NTCA, quello per il Controllo Strategico - NTCS e quello per il Controllo di Gestione - NTCG*), gli aspetti realizzativi con prescrizioni d'ufficio, ai fini di consentire un'effettiva operatività, come nel caso del **controllo degli equilibri finanziari**, del **controllo strategico**, del **controllo relativo alla qualità dei servizi erogati**, del **controllo di gestione**.

La superiore scelta si è poi arricchita, in relazione ad alcuni controlli, anche di ulteriori componenti e sensibili ristrutturazioni.

Ne è certamente esempio il **controllo di gestione** che innova con la piena internalizzazione presso la struttura che meglio di qualunque altra può monitorare le consegne distribuite all'interno della struttura.

Merita annotazione, in detto contesto, il significativo e più marcato coinvolgimento degli utenti previsto in seno all'articolato relativo **alla qualità dei servizi erogati**, fatti destinatari di questionari periodici di *customer satisfaction*.

Il Segretario Generale
Dr. Michele Iacono