

CAPO I

OGGETTO DEL REGOLAMENTO E PRINCIPI DI ORGANIZZAZIONE

Articolo 1 – Oggetto del regolamento

1. Il presente Regolamento, adottato in applicazione degli articoli 147 e ss. del decreto legislativo n.267/2000 (TUEL) ed in riferimento ai principi di cui agli articoli 1 e 4 del decreto legislativo n.286/1999, così come integrati dal decreto legge n.174/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n.213/2012, 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 integrato dei controlli interni del Comune di Avellino*".
2. Le disposizioni del presente Regolamento sono integrate dalle norme contenute nel Regolamento di Contabilità, nonché nel Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

Articolo 2 - Finalità

1. Finalità prioritaria della funzione di controllo è l'acquisizione delle informazioni sulle modalità di esercizio della gestione, allo scopo di orientare l'azione amministrativa verso il conseguimento di prassi che, oltre alla conformità alle norme di legge, assicurino la giusta funzionalità all'Amministrazione, rispettandone i fini istituzionali.
2. In ragione di quanto previsto nel comma precedente, ritenendo opportuno, funzionale e maggiormente rispondente alla ratio della norma, rafforzare la diffusione della regolarità amministrativa e gestionale, piuttosto che l'intervento correttivo sugli atti già emanati, anche per i rilievi di danno e per la complessità - laddove possibile - di recuperarne gli eventuali effetti distorsivi, l'Amministrazione deve orientare la propria azione alla massima diffusione degli esiti del controllo, nonché alla costante informazione sugli adempimenti e sulle scelte da adottare, al fine di assicurare regolarità e funzionalità all'azione amministrativa.

Articolo 3 – Principi generali

1. Il sistema dei controlli è attuato nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione ed è finalizzato a fornire le informazioni utili in ordine alla regolarità degli atti e della gestione, oltre che al conseguimento della performance organizzativa.
2. L'esercizio del controllo viene esercitato nel rispetto delle norme di legge, delle prescrizioni contenute nel presente Regolamento e dei seguenti principi:
 - a) integrazione, mediante l'utilizzo di informazioni condivise;
 - b) coinvolgimento, assicurando la più ampia partecipazione degli operatori, sia nella fase di acquisizione delle informazioni, sia nella fase di analisi e rendicontazione;
 - c) trasparenza, sia con riferimento alle relative prescrizioni normative, sia con riferimento alla condivisione delle informazioni che non rivestano carattere di riservatezza;
 - d) rendicontazione, con la prescrizione di precisi obblighi in ordine alla pubblicazione periodica degli esiti del controllo.

Articolo 4 - Sistema dei Controlli Interni

1. Il Comune di Avellino istituisce il sistema dei controlli interni, articolato nelle funzioni ed attività descritte negli articoli 147, 147.bis, 147.ter, 147.quater e 147.quinquies del TUEL.
2. Il sistema dei controlli interni è strutturato in:
 - 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 sulla qualità dei servizi erogati*: finalizzato a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente;
 - f) *valutazione della dirigenza*: finalizzato a valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale e le loro competenze organizzative e gestionali;
 - g) *sistema di controllo per le società partecipate non quotate*, di cui all'articolo 147.quater del decreto legislativo n.267/2000, come modificato dal decreto legge n.174/2012, convertito, con modificazioni, in legge n.213/2012, esercitato dalle strutture proprie dell'Ente, che ne sono responsabili.
3. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il Segretario Generale, i Dirigenti, i Responsabili dei servizi e l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.), previsti dal Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.
4. Le funzioni di coordinamento e di raccordo interno fra le varie attività di controllo sono svolte dal Segretario Generale.
5. Le suddette attività di controllo sono integrate dai controlli di competenza dell'Organo di Revisione contabile, secondo la disciplina recata dal TUEL e dal Regolamento di Contabilità, e dall'O.I.V., secondo la disciplina recata dal Sistema di Misurazione e di Valutazione della Performance e dal Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.
6. I soggetti che partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni hanno cura di operare ed assicurare il necessario coordinamento delle disposizioni introdotte dal presente Regolamento con le direttive che sono contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.
7. Le attività di controllo vengono svolte in maniera integrata anche mediante l'utilizzo di un sistema informativo e di flussi documentali interni ed esterni, di banche dati, nonché di dati contabili ed extra-contabili.

Articolo 5 - Obblighi di trasparenza dei titolari di cariche elettive e di governo

3. Il Sindaco, gli Assessori ed i Consiglieri del Comune di Avellino sono tenuti a presentare al protocollo dell'Ente, entro il mese di gennaio di ogni anno, nonché entro trenta giorni dall'inizio

del mandato e trenta giorni prima della fine del mandato, una dichiarazione che contenga i dati reddituali e patrimoniali aggiornati, secondo l'elenco previsto dall'articolo 41.bis del TUEL.

4. Le dichiarazioni sono pubblicate sul sito internet dell'Ente nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito", unitamente ai compensi corrisposti per la carica elettiva.
5. Qualora gli interessati non provvedano nei termini di cui al comma 1, il Segretario Generale provvede a sollecitare la presentazione della dichiarazione, assegnando un termine non superiore a dieci giorni. Scaduto tale termine, nel caso di mancata o parziale ottemperanza, viene applicata una sanzione da un minimo di euro 2.000,00 ad un massimo di euro 20.000,00, secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 17 della legge n.689/1981.

CAPO II

IL CONTROLLO STRATEGICO

Articolo 6 - Definizioni e principi comuni

1. 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'articolo 42, comma 2, del TUEL, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti.
2. 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.
3. L'indirizzo politico viene definito nel rispetto della Relazione Previsionale e Programmatica, mediante gli strumenti di programmazione e pianificazione approvati con specifiche deliberazioni e concorre alla definizione della performance organizzativa, come previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo n.150/2009.
4. Il sistema di valutazione e il sistema di controllo di gestione concorrono nella definizione dello stato di attuazione degli obiettivi e nel grado di conseguimento dei programmi dell'Amministrazione, anche con riferimento al rispetto degli adempimenti, soprattutto riguardo alla trasparenza, all'integrità e alla tutela dei diritti.

Articolo 7 – Organi del controllo strategico

1. L'attività di controllo strategico è messa in atto dall'O.I.V., sotto la direzione del Segretario Generale che si avvale anche della collaborazione degli altri organismi di controllo
2. L'O.I.V. elabora rapporti periodici, da sottoporre all'Organo esecutivo e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi.
3. L'O.I.V. opera con il supporto dei Dirigenti e dei Responsabili dei servizi dell'Ente nell'attività di definizione, raccordo, monitoraggio e verifica degli obiettivi.

4. Il documento di riferimento per l'esercizio del controllo strategico è rappresentato dalle Linee Programmatiche di Mandato, dalla Relazione Previsionale e Programmatica, dal Piano degli Obiettivi (P.d.O) e dei relativi aggiornamenti e variazioni.
5. Nell'ambito dell'attività di controllo strategico, si procede anche alla verifica dell'impatto della regolamentazione consistente nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dai regolamenti adottati dall'Ente sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento degli Uffici.

Articolo 8 - Fasi del controllo strategico

1. Le fasi tramite le quali si sviluppa l'attività di controllo strategico sono così riassunte:
 - a) *verifica preventiva*: attività consistente, in sede di formazione del bilancio o dell'atto, nella verifica della rispondenza degli obiettivi dichiarati alle linee programmatiche e strategiche che il Consiglio Comunale ha declinato nei documenti programmatici, nella verifica della formulazione degli obiettivi del P.d.O. in termini di chiarezza e misurabilità, la loro declinazione in misure ed azioni attuative, tempi di realizzazione definiti, ed indicazione dei responsabili di riferimento;
 - b) *verifica concomitante*: attività consistente nel monitoraggio periodico del grado di raggiungimento degli obiettivi, dell'aggiornamento dei tempi di realizzazione affinché rispecchino la realtà dello sviluppo delle azioni prestabilite, l'andamento dei dati e degli indicatori connessi, il rilevamento di eventuali fattori bloccanti o rallentanti e la proposta di azioni correttive;
 - c) *verifica successiva*: attività consistente, al termine dell'esercizio o del periodo preso a riferimento, nel rilevamento del grado di raggiungimento ottenuto, della determinazione finale degli indicatori e dei tempi di realizzazione, ovvero delle cause di mancata o parziale realizzazione.

Articolo 9 - Dati e reportistica

1. L'O.I.V. 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 può richiedere o accedere a qualsiasi dato o informazione rilevante per la verifica degli obiettivi.
2. Entro il mese di settembre di ogni anno, l'O.I.V. produce uno specifico report in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi da parte del Consiglio Comunale.
3. Nel mese di febbraio di ogni anno, l'O.I.V. redige una relazione illustrativa sui risultati raggiunti e sull'attività svolta, che viene trasmessa agli Amministratori, al Segretario Generale, ai Dirigenti, ai Responsabili dei servizi e alla cittadinanza, tramite pubblicazione sul sito web dell'Ente.

Articolo 10 - Relazione di inizio e fine mandato.

1. 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 dell'Ente stesso.

2. La relazione di inizio mandato, predisposta dal Dirigente responsabile del Servizio Finanziario con la collaborazione del Segretario Generale, è sottoscritta dal Sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato ed è pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente.
3. La relazione di fine mandato, predisposta dal Dirigente responsabile del Servizio Finanziario con la collaborazione del Segretario Generale, è sottoscritta dal Sindaco entro e non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato ed è pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente.
4. 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;
 - d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal Comune 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 III

IL CONTROLLO DI GESTIONE

Articolo 11 – Definizione

1. 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 controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati in sede di Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.
2. L'attività di controllo è svolta dall'O.I.V., con il supporto del Servizio Finanziario, nonché delle unità individuate dai singoli Dirigenti e Responsabili dei servizi, unità cui è demandato per ciascun servizio il compito di Responsabile del Procedimento per la rilevazione e la trasmissione all'Organismo del controllo di gestione dei dati contabili ed extra-contabili rilevanti ai fini del controllo di gestione.

Articolo 12 – Attività di controllo

1. L'O.I.V. cura, in particolare, le seguenti attività:
 - a) individuazione dei centri di costo e di ricavo dell'Ente;
 - b) individuazione dei dati contabili ed extra-contabili necessari per le analisi di competenza;

- c) definizione di indicatori di varia natura e tipologia, sia ad hoc, sia strutturali, funzionali al monitoraggio dei principali fatti gestionali;
 - d) verifica della funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, dell'efficacia, efficienza ed economicità nella realizzazione degli obiettivi attraverso l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti;
 - e) costituzione di un supporto informativo sugli aspetti economico-gestionali di tutta l'attività amministrativa;
 - f) attuazione di un sistema di responsabilizzazione nell'allocazione e distribuzione delle risorse, nonché di processi correttivi delle funzioni gestionali;
 - g) predisposizione di report trimestrali;
 - h) predisposizione del referto annuale del controllo di gestione di cui all'articolo 198 del TUEL.
2. L'O.I.V. può proporre suggerimenti e soluzioni organizzative in ordine ad argomenti di carattere procedurale e gestionale, finalizzati al conseguimento di maggiori livelli di coesione, trasversalità e intercomunicabilità. In qualità di servizio di supporto, coadiuva i Dirigenti nell'esercizio delle rispettive attribuzioni con funzioni di consulenza. L'O.I.V. può proporre gli schemi dei documenti programmatori, curandone anche l'aspetto informativo; definisce la struttura ed il contenuto dei report e provvede alla loro produzione; in particolare, collabora con il Dirigente dei Servizi Finanziari alla definizione del piano dei conti della contabilità generale, analitica ed economico-patrimoniale, ove istituita, nonché nella disamina dei fatti economici principali.
3. L'O.I.V. ha piena autonomia funzionale e completo accesso agli atti ed ai rispettivi sistemi informatizzati di gestione. Sebbene l'attività espliciti un tipo di controllo manageriale e non ispettivo, in caso di mancata collaborazione o mancata ottemperanza da parte dei destinatari del controllo, riferisce al Segretario Generale, che dispone in via autoritativa al riguardo qualora le informazioni ricercate siano considerate fondamentali ai fini della garanzia dell'azione efficace, efficiente, economica e trasparente dell'Ente.

Articolo 13 - Fasi del controllo di gestione

1. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.
2. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7, del TUEL.
3. L'attività del controllo di gestione si svolge attraverso tre fasi principali:
 - a) *programmazione* (predisposizione del P.E.G. e budgeting);
 - b) *rilevazione dei dati* relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
 - c) *verifica e valutazione* dei dati predetti in rapporto al P.E.G., al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Nella *fase della programmazione*, sulla base dei documenti programmatici fondamentali, in particolare la Relazione Previsionale e programmatica, l'O.I.V., con il supporto del Servizio Finanziario, in sede di formazione del P.E.G., individua le risorse finanziarie, strumentali ed

umane assegnate a ciascun responsabile ed a ciascun obiettivo. Qualora non sia possibile assegnare una risorsa in modo specifico ad un Responsabile o a un obiettivo, si utilizza il criterio della prevalenza. Laddove possibile, sono assegnati capitoli di spesa o di entrata diretti e sotto il controllo esclusivo del Dirigente di Settore, in modo da incrementare sia il grado di responsabilizzazione del gestore della risorsa, sia la misurabilità e l'attribuzione dell'effettivo risultato.

Nella *fase di budgeting*, sulla scorta della attività di individuazione delle risorse, la Giunta comunale, con la adozione del P.E.G., procede alla assegnazione delle stesse. Il P.E.G. contiene, per Centro di responsabilità, l'elenco degli obiettivi e delle risorse assegnate a ogni Centro di responsabilità.

Nella *fase di verifica*, l'O.I.V. provvede all'attività di verifica della gestione concomitante ed ex post, finalizzata ad accertare l'utilizzo efficace, efficiente ed economico delle risorse per la massimizzazione dei risultati da rapportare al grado di raggiungimento accertato. Per lo svolgimento di questa attività, l'O.I.V. ha accesso a tutti i dati di natura contabile o extra-contabile utili per l'analisi di competenza e si avvale della collaborazione dell'intera struttura comunale con accesso, anche diretto, ai software di cui l'Ente si è dotato.

4. Il controllo di gestione, nell'ottica della massima ottimizzazione delle risorse, può fornire indicazioni utili per il miglioramento gestionale dei servizi o delle attività, nonché degli obiettivi, sia formalmente, tramite reportistica specifica, sia in modo informale, tramite comunicazione interna via e-mail ai soggetti interessati, nel rispetto della logica dell'economicità operativa. Azioni correttive specifiche possono essere condivise con i Responsabili, al fine di garantire il miglior impiego delle risorse.
5. I risultati della verifica sono rendicontati nei report trimestrali e di fine esercizio, nonché nel Referto annuale del controllo di gestione, redatto alla chiusura del Rendiconto della Gestione.
6. L'O.I.V. fornisce le conclusioni del predetto controllo agli Amministratori, ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, ed ai Dirigenti e/o Responsabili dei servizi, affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.

CAPO IV

CONTROLLI SUGLI ORGANISMI GESTIONALI ESTERNI

Articolo 14 – Finalità del controllo

1. L'Amministrazione esercita sulle gestioni esterne e strumentali all'Ente ogni forma di presidio e controllo, ai fini della verifica del conseguimento degli indirizzi istituzionali e della regolarità nella gestione.
2. In sede di previsione, l'Amministrazione definisce gli obiettivi gestionali cui deve tendere il soggetto esterno, mediante l'utilizzo di parametri qualitativi e quantitativi, relativi al funzionamento interno ed all'economicità, nonché all'efficacia dell'azione complessiva.

Articolo 15 – Indirizzi dell'Amministrazione

1. Il controllo si esplica sulle società partecipate non quotate.

2. L'amministrazione, in sede di approvazione del bilancio, impartisce, con proprio atto, gli indirizzi alle società partecipate, relativamente a:
 - a. obiettivi gestionali del servizio di cui trattasi ,secondo parametri qualitativi e quantitativi;
 - b. rispetto delle norme di finanza pubblica;
 - c. rispetto dei limiti di spesa del personale e procedure di assunzione;
 - d. rispetto del codice degli appalti pubblici;
 - e. rispetto del limite di indebitamento.

Articolo 16 – Attività di monitoraggio

1. Ai fini dell'espletamento dell'attività di cui all'articolo precedente, l'Amministrazione organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e il soggetto esterno, la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.
2. Sulla base delle informazioni così raccolte, l'Ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento del soggetto esterno, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.
3. I Servizi Finanziari del Comune, unitamente alle strutture responsabili dei servizi gestiti dalle società partecipate, acquisiscono gli atti, i dati e le informazioni necessarie tramite gli organi e gli uffici della società partecipata, e verificano, in sede di equilibri di bilancio e di rendiconto di gestione, con apposita relazione asseverata dal Collegio dei Revisori, il corretto funzionamento degli organi societari, l'adempimento degli obblighi della convenzione di servizio, il rispetto degli standard di qualità, unitamente ad una attenta analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione.
4. La verifica deve concretizzare una costante permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale. In caso di mutamenti rispetto le valutazioni iniziali, con particolare riferimento alla missione istituzionale dell'Ente, l'interesse generale del servizio, il rapporto costo/beneficio, l'appropriatezza del modulo gestionale, la comparazione con eventuali vantaggi/svantaggi e risparmi/costi/risultati offerti da moduli alternativi, devono essere proposti interventi correttivi agli Organi di governo.
5. La valutazione deve considerare la capacità di gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, a lungo termine, i risultati assegnati, anche in termine di promozione economica e sociale.
6. Nel caso le verifiche di cui al comma precedente rilevino situazioni che possono incidere sui rapporti finanziari tra Ente e società (perdite di esercizio reiterate), oppure valutazioni tecniche o di convenienza economica, nonché di sostenibilità politico sociale, tali da compromettere la sana gestione finanziaria dell'Ente, le relazioni sono trasmesse agli Organi politici con proposta a valutare lo svolgimento dei servizi con moduli privatistici

CAPO V

IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Articolo 17 – Definizione

1. Il controllo di regolarità amministrativa è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa attraverso il controllo sugli atti amministrativi e sulle proposte di atti amministrativi.
2. Ai fini del presente Regolamento, si intendono per:
 - *legittimità*: l'immunità degli atti da vizi o cause di nullità, che ne possano compromettere l'esistenza, la validità o l'efficacia;
 - *regolarità*: l'adozione degli atti nel rispetto dei principi, delle disposizioni e delle regole generali che presiedono la gestione del procedimento amministrativo;
 - *correttezza*: il rispetto delle regole e dei criteri che presiedono le tecniche di redazione degli atti amministrativi.
3. Le nomine di cui al presente Capo non si applicano al controllo contabile, che è effettuato dal Dirigente del Servizio Finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile, reso ai sensi dell'articolo 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'articolo 153 del TUEL, sulle determinazioni di impegno di spesa assunte dai Responsabili dei servizi. Per la disciplina operativa, tenuto conto che il controllo va effettuato anche su atti che indirettamente o prospetticamente influiscano sulla gestione finanziaria, si fa rinvio al Regolamento di Contabilità.
4. Il controllo di regolarità amministrativa deve essere improntato ai seguenti principi:
 - a) *utilità*: le risultanze del controllo devono essere utili ed utilizzabili, devono garantire la standardizzazione nella redazione degli atti ed il miglioramento complessivo della qualità degli atti prodotti;
 - b) *contestualità*: effettuazione del controllo in tempi vicini all'emanazione dell'atto;
 - c) *indipendenza*: il responsabile e gli addetti all'attività di auditing devono essere indipendenti dalle attività oggetto di verifica;
 - d) *imparzialità e trasparenza*: estensione del controllo a tutti i Settori dell'Ente secondo regole chiare, condivise, conosciute preventivamente;
 - e) *ininfluenza sui tempi dell'azione amministrativa*: il controllo non deve appesantire i tempi delle procedure amministrative;
 - f) *condivisione*: il modello di controllo interno di regolarità amministrativa deve essere condiviso dagli uffici, come momento di sintesi e di raccordo in cui le criticità eventualmente emerse vengano valutate non a scopo sanzionatorio, ma collaborativo;
 - g) *flessibilità*: la metodologia di controllo deve essere adeguata in relazione agli obiettivi che l'organo politico intende perseguire, alle problematiche riscontrabili nell'attività amministrativa ed emerse nel corso del controllo, ai suggerimenti, alle proposte ed alle necessità formulate dai Settori;
 - h) *integrazione con le altre forme di controllo* al fine di costituire un sistema omogeneo di dati ed informazioni utilizzabili in relazione alle finalità da realizzare;
 - i) *esclusività della responsabilità dirigenziale*: 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;
 - l) *autotutela*: l'Amministrazione ha il potere/dovere di riesaminare la propria attività e i propri atti allo scopo di cancellare eventuali errori e/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.

5. L'Amministrazione svolge l'analisi d'impatto della regolamentazione per valutare, anche nella fase di proposta, gli effetti sui cittadini, sulle imprese e sulla propria organizzazione, dei propri atti normativi e amministrativi generali, compresi gli atti di programmazione e pianificazione, con particolare riferimento alla semplificazione amministrativa.
6. Il controllo di regolarità amministrativa è esercitato sia in fase preventiva sia in fase successiva all'adozione dell'atto.

Articolo 18 – Controllo di regolarità in fase preventiva

1. Il controllo di regolarità amministrativa, in fase preventiva, sulle proposte di deliberazioni del Consiglio e della Giunta, è esercitato dal Dirigente e/o dal titolare di posizione organizzativa 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 procedimento a questa presupposto.
2. Il parere di cui al comma precedente viene rilasciato, oltre che in riferimento all'opportunità dell'azione amministrativa, con particolare riguardo agli aspetti relativi alla conformità alle disposizioni normative e al rispetto delle prescrizioni contenute nel codice di comportamento, nella normativa anticorruzione e nel piano specifico adottato dall'Amministrazione.
3. Ai fini del presente articolo, l'Amministrazione è tenuta a predisporre un elenco delle prescrizioni cui ogni Responsabile deve attenersi nell'adozione degli atti di propria competenza, in relazione alla tipologia degli atti e alle eventuali connessioni con la normativa sulla prevenzione della corruzione, con particolare riferimento ai seguenti principi:
 - a) legittimazione a provvedere e assenza di cause di incompatibilità o conflitti di interesse del responsabile;
 - b) regolarità e correttezza nella individuazione del soggetto a cui è rivolto l'atto, soprattutto riguardo alla costituzione di vantaggi e utilità o all'adozione di atti che interferiscono sull'esercizio di diritti;
 - c) rispetto dei requisiti di carattere tecnico specifici della materia oggetto dell'atto;
 - d) rispetto dei requisiti di carattere generale, comuni a tutti gli atti amministrativi;
 - e) rispetto dei requisiti prescritti dalle regole a tutela della trasparenza, della correttezza e dell'integrità dell'azione amministrativa;
 - f) conformità rispetto agli indirizzi forniti dall'Amministrazione e ai fini istituzionali.
4. Ai fini del presente articolo, ogni atto si intende completo del visto di regolarità amministrativa se reca, nel corpo del provvedimento, il riferimento alle prescrizioni di cui al comma precedente.
5. In fase preventiva, in aggiunta a quanto previsto nei commi precedenti, gli atti sono sottoposti al controllo contabile, effettuato dal Responsabile del Servizio Finanziario, attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.
6. Ai fini della regolarità degli atti dal punto di vista contabile, il Responsabile finanziario è tenuto a rendere accessibili ai Responsabili dei servizi, per quanto di competenza, tutte le informazioni di natura contabile utili alla formazione degli atti.
7. Il controllo di regolarità amministrativa, in fase preventiva, sulle deliberazioni 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 e, a tal fine, partecipa, con funzioni consultive, referenti e di assistenza, alle riunioni degli Organi stessi.

Articolo 19 - Controllo di regolarità in fase successiva

1. L'Amministrazione esercita il controllo successivo sugli atti amministrativi, secondo principi generali di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario Generale, nel rispetto delle modalità prescritte nei commi successivi.
2. I principi di revisione aziendale cui deve farsi riferimento riguardano:
 - a) l'accuratezza, la completezza e la regolarità nella tenuta della documentazione;
 - b) la conformità degli atti alle prescrizioni normative, sia generali, sia di settore;
 - c) il rispetto dei principi di integrità e trasparenza, anche con riferimento alla normativa anticorruzione;
 - d) la coerenza degli atti esaminati con gli atti di indirizzo e programmazione;
 - e) il perseguimento dell'interesse collettivo;
 - f) l'assenza di conseguenze che abbiano comportato costi ingiustificati, minori entrate, causato disagio o danno per l'Amministrazione o per soggetti, titolari di interessi giuridicamente rilevanti.
3. Sono sottoposte a controllo di regolarità amministrativa in fase successiva i provvedimenti che hanno ad oggetto:
 - il conferimento di incarichi professionali;
 - l'affidamento di lavori e l'acquisizione di forniture e servizi mediante procedura negoziata, ivi compresi gli affidamenti in economia;
 - l'approvazione di varianti di lavori in corso d'opera, di perizie suppletive e di lavori di completamento;
 - le proroghe dei termini contrattuali;
 - i rinnovi dei contratti;
 - i provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche;
 - i provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere.
4. È sottoposto a controllo di regolarità amministrativa, per ogni Direzione dell'Ente, anche un numero di determinazioni dei Dirigenti e dei Responsabili titolari di posizione organizzativa non inferiore al venti per cento del totale dei provvedimenti adottati nel mese precedente.
5. Sono, inoltre, sottoposte a controllo di regolarità amministrativa le determinazioni dei Dirigenti e dei Responsabili titolari di posizione organizzativa per le quali facciano espressa e motivata richiesta:
 - il Sindaco;
 - la Giunta;
 - almeno cinque Consiglieri comunali.
6. Il controllo richiesto ai sensi del comma precedente è effettuato entro quindici giorni dalla richiesta, mediante la trasmissione di apposito referto di verifica.
7. Il controllo successivo viene effettuato con cadenza almeno mensile e, pur nel rispetto del sistema di campionamento di cui al presente articolo, deve comunque riguardare atti, relativi all'anno corrente, emanati da tutti i Responsabili di servizio.
8. Gli atti da sottoporre al controllo successivo sono individuati in relazione a:

- a) scelta casuale sulla base di un sistema di campionamento, definito dal Responsabile del controllo successivo, e preventivamente comunicato agli Organi di vertice dell'Amministrazione e ai Responsabili dei servizi;
 - b) motivata esigenza di verificare la correttezza di atti determinati, in relazione alla particolare importanza degli effetti e delle eventuali conseguenze per l'Amministrazione.
9. Il sistema di campionamento di cui alla lettera a) comma precedente dovrà assicurare che l'attività di controllo successivo sia esercitata, in modo prioritario, nei confronti degli atti che risultino maggiormente esposti al rischio di corruzione, sulla base delle indicazioni contenute nel Piano di Prevenzione definito dall'Amministrazione.

Articolo 20 - Struttura preposta al controllo

1. Il Segretario Generale, per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa, si avvale di una struttura operativa di supporto.
2. La struttura operativa di supporto deve essere dotata di personale in possesso di professionalità adeguata e, allo stesso, deve essere assicurata idonea formazione e aggiornamento professionale, nonché la possibilità di avvalersi della consulenza e della collaborazione di altre strutture dell'Ente.
3. Non può essere assegnato alla struttura operativa di supporto del Segretario Generale il personale che sia anche rappresentante sindacale o componente di organi politici, oppure che svolga anche il controllo di gestione, il controllo di regolarità contabile, il controllo strategico o la valutazione dei Dirigenti.
4. Il coordinamento dell'attività di auditing interno si colloca, pertanto, presso il Segretario Generale, mentre per l'attività di controllo e monitoraggio, considerata la varietà ed eterogeneità degli atti da sottoporre a controllo, verrà costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare.
5. L'organismo di supporto è diretto dal Segretario Generale ed è composto dal Vice Segretario e da un avvocato della Avvocatura comunale. Saranno incaricati delle attività istruttorie funzionari amministrativi, all'uopo individuati dal Segretario Generale, e uno economico-finanziario, individuato dal Responsabile del Settore Finanziario, che non svolga direttamente compiti legati alle attività di controllo contabile, individuati nella disposizione sindacale.

Articolo 21 - Procedura di estrazione degli atti

1. Le modalità di estrazione del campione da destinare al controllo sono stabilite dal Segretario Generale, con proprio provvedimento.
2. Per l'individuazione degli atti da sottoporre a controllo si utilizza una procedura di estrazione casuale stratificata per Servizio, in modo da coprire tutti i Servizi nel corso dell'anno.
3. Per l'estrazione viene impiegato un software che consenta di effettuare estrazioni in modo automatico e casuale, per tipologie di atti e sulla base di parametri predefiniti.
4. I parametri ed i criteri di estrazione vengono decisi, di volta in volta, dal Segretario Generale, privilegiando il controllo nelle tipologie di atti e sui Servizi in cui siano state riscontrate maggiori irregolarità od anomalie.
5. Resta ferma la facoltà del Segretario Generale di sottoporre al controllo, su segnalazione, qualsiasi determinazione dirigenziale.

Articolo 22 - Griglie di riferimento

1. Per permettere il controllo verranno utilizzate griglie di valutazione delle determinazioni.
2. Il Segretario Generale curerà la messa a punto di griglie di riferimento sulle determinazioni dirigenziali in modo che consentano la verifica a campione, sulla base degli standard sopra indicati e con riferimento ai più importanti adempimenti procedurali ed agli elementi costitutivi del relativo provvedimento.
3. Tali griglie sono destinate a continui aggiornamenti per adeguarsi alle modifiche normative e regolamentari che intervengono nel tempo.
4. Tali strumenti possano inoltre costituire un valido e “testato” aiuto, una sorta di guida operativa di riferimento per la redazione degli atti amministrativi al fine di consentire la omogeneizzazione delle procedure amministrative.

Articolo 23 - Esito del controllo

1. I primi referenti privilegiati del controllo amministrativo sono i Dirigenti che si avvalgono dei risultati per promuovere azioni di autocontrollo della propria attività amministrativa e per attivare meccanismi di auto correzione degli atti; sono oltremodo soggetti destinatari degli esiti del controllo, per semplici fini conoscitivi, gli Organi politici dell'Ente.
2. L'esito del controllo produrrà infatti:
 - *relazioni sintetiche* sui singoli atti analizzati, da indirizzare ai servizi interessati, con specifiche raccomandazioni in caso di riscontro di irregolarità o anomalie, o immediate segnalazioni nel caso di vizi di legittimità, ai fini dell'eventuale adozione di atti di autotutela;
 - *report periodico* alla Giunta Comunale, con cadenza trimestrale, contenente le informazioni di tipo statistico sul numero e tipologia di atti esaminati e sulle irregolarità riscontrate, l'analisi e valutazione dei risultati, nonché la proposta di adeguate azioni correttive (chiarimenti, circolari e direttive, modifiche regolamentari, interventi formativi, etc.);
3. I report di regolarità amministrativa, come documento statistico, potranno confluire in report annuali utili per gli altri tipi di controllo interno.

Articolo 24 - Norme di riferimento

1. I sistemi a cui si ispirano le norme da applicare per il controllo successivo di conformità e regolarità amministrativa sono quelli previsti dal decreto legislativo n.286/1999 e del decreto legislativo n.267/2000.

CAPO VI

IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Articolo 25 – Definizione

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, con particolare riferimento al principio secondo il quale ogni atto che importi nuovi o maggiori oneri deve individuare anche i mezzi per farvi fronte.

2. Il controllo sugli equilibri finanziari si estende a tutti gli equilibri previsti dalla Parte II del decreto legislativo n.267/2000. In particolare, è volto a 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 entrate a destinazione vincolata e correlate spese;
 - f) equilibrio nella gestione di cassa, tra riscossioni e pagamenti;
 - g) equilibri relativi al patto di stabilità interno.

Articolo 26 – Attribuzioni e responsabilità dei Dirigenti

1. Il controllo sugli equilibri finanziari determina la valutazione degli effetti prodotti per il bilancio dell'Ente dall'andamento economico finanziario degli organismi partecipati.
2. Partecipano all'attività di controllo i Dirigenti, ognuno in relazione alle proprie competenze, la Giunta Comunale, l'Organo di revisione e il Segretario Generale.
3. Il Dirigente del Settore Finanze, con cadenza di norma trimestrale, formalizza il controllo sugli equilibri finanziari.
4. Il Dirigente del Settore Finanze descrive le attività svolte ed attesta il permanere degli equilibri finanziari in un breve verbale. Il verbale è asseverato dall'Organo di revisione.
5. Entro cinque giorni dalla chiusura della verifica, il verbale asseverato dall'Organo di revisione ed il resoconto della verifica di cassa, sono trasmessi ai Dirigenti ed alla Giunta Comunale.
6. Qualora la gestione di competenza 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 alle segnalazioni obbligatorie di cui all'articolo 153, comma 6, del decreto legislativo n.267/2000.
7. Per quanto non previsto si fa rinvio al Regolamento di Contabilità.

CAPO VII

VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI

Articolo 27 – Rinvio

8. La valutazione della dirigenza in ordine alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati con gli atti di programmazione è svolto dall'O.I.V.
9. Le modalità per la valutazione della dirigenza sono disciplinate dal Sistema di Valutazione e di Misurazione della Performance e dal Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, cui si fa rinvio.

CAPO VIII IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ

Articolo 21 – Definizione

1. Il Comune di Avellino determina, adotta e pubblicizza gli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione della Carta dei Servizi, i criteri di misurazione della qualità degli stessi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per il mancato rispetto degli standard di qualità.
2. Le azioni previste dal precedente comma sono esercitate secondo quanto stabilito nel Sistema di Misurazione e di Valutazione della Performance, di cui al Titolo II del decreto legislativo n.150/2009.
3. L'attività di controllo è finalizzata alla rilevazione della qualità dei servizi erogati, del grado di soddisfazione della domanda espressa e degli aspetti socio-economici.

Articolo 29 – Fasi del controllo sulla qualità

1. Il Comune di Avellino effettua la mappatura dei servizi/processi finali, ovvero quelli di diretta erogazione al cittadino, e procede alla sua pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione Valutazione, Trasparenza e Merito.
2. I parametri per l'individuazione della qualità sono individuati dall'amministrazione comunale con deliberazione di Giunta, tenendo conto delle seguenti prospettive, previste nel sistema apa013:
 - a) qualità di funzionamento, relativa all'efficienza del sistema;
 - b) qualità di erogazione, riguardate l'efficacia dei servizi all'utenza;
 - c) qualità territoriale, relativa alla gestione della vita collettiva e del territorio;
 - d) qualità adempimentale, riguardante il rispetto delle prescrizioni normative, anche con riferimento alle norme relative alla trasparenza e all'integrità.
3. Il sistema di qualità deve tenere conto, inoltre, del rispetto dei tempi procedurali e del riscontro alle richieste e ai reclami prodotti dai cittadini.
4. Per ogni servizio/processo individuato, il Comune provvede alla pubblicazione delle principali caratteristiche, delle modalità di erogazione e della tipologia di utenza che usufruisce del servizio.
5. Per ciascun servizio, il Comune provvede alla creazione di un set di indicatori (generali e specifici) per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati in misura adeguata e si impegna all'aggiornamento annuo degli stessi, nonché alla pubblicazione dei risultati annui.
6. Per ogni indicatore, il Comune determina i relativi standard secondo le dimensioni principali (accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia), tenendo presente eventuali standard definiti da norme o atti interni all'Ente.
7. Il monitoraggio annuo consiste nella rilevazione dei dati necessari all'aggiornamento degli indicatori e nel raffronto con gli standard fissati, al fine di attestarne o meno il raggiungimento.

8. Gli standard e i risultati devono essere analizzati nell'ottica del miglioramento continuo e devono essere coerenti con il Piano della Performance dell'Ente, con ricadute sulla valutazione del personale, così come previsto nel Sistema di Misurazione e di Valutazione della Performance.
9. Il Comune provvede ad effettuare indagini di customer satisfaction, con cadenza almeno annuale, sia sulla struttura dell'Ente in generale, sia sui singoli Servizi o processi. Tali indagini coinvolgono un campione significativo degli utenti, utilizzando un questionario predefinito e una scala di valutazione adeguata. Il Comune si impegna, altresì, alla gestione efficace e trasparente dei reclami, sia allo Sportello dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.), sia tramite il sito istituzionale.
10. Al termine del percorso di definizione degli standard specifici, è attivato il meccanismo di indennizzo automatico, di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n.150/2009.

Articolo 30 – Pianificazione e rilevazione della qualità

1. I soggetti preposti alla verifica degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'Amministrazione sulla qualità dei servizi sono individuati nei Dirigenti, in virtù di quanto previsto all'articolo 21, comma 1.bis, del decreto legislativo n.165/2010, così come modificato dall'articolo 41, comma 1, del decreto legislativo n.150/2009, i quali necessariamente partecipano alla definizione degli stessi, anche coinvolgendo i rispettivi collaboratori.
2. Una volta definiti, gli indicatori di qualità rappresentano gli standard ai fini della performance organizzativa e individuale e di essi si terrà conto in sede di valutazione delle prestazioni.

CAPO IX NORME FINALI

Articolo 31 - Relazione semestrale

1. Al fine di soddisfare le prescrizioni dell'articolo 148 del decreto legislativo n.267/2000, le risultanze dei controlli di cui agli articoli precedenti sono riportati nel report semestrale, predisposto a cura del Segretario Generale, da trasmettere alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, nel rispetto delle linee guida deliberate dalla stessa Corte dei Conti.
2. Il referto, di cui al punto precedente, è trasmesso al Sindaco e presentato al Consiglio Comunale.

Articolo 32 - Entrata in vigore

1. Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge n.174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n.213/2012, a cura del Segretario Generale copia del presente, divenuto efficace, è inviata alla Prefettura ed alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti.
2. Il presente Regolamento, a norma dell'articolo 108, comma IV, del vigente Statuto Comunale, entra in vigore decorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione all'Albo pretorio del Comune, mentre i controlli indicati ai punti a), e) e g) del 2° comma dell'articolo 3 troveranno applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2014, ai sensi del 3° comma dell'articolo 147 TUEL, così come modificato dal decreto legge n.174/2012, convertito, con modificazioni, in legge n.213/2012.

3. L'entrata in vigore del regolamento determina l'abrogazione di tutte le altre norme regolamentari in contrasto con lo stesso, in particolare degli articoli da 30 a 33 del Regolamento degli Uffici e dei Servizi.
4. Ai fini dell'accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n.150/2009, il presente viene pubblicato sul sito web del Comune, dove vi resta sino a quando non è revocato o modificato. Nel caso viene sostituito dalla versione rinnovata e aggiornata.
5. Per tutto quanto non espressamente previsto dal presente Regolamento, si rinvia alle norme in materia di ordinamento delle autonomie locali ed a quelle previste nel Regolamento comunale sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.