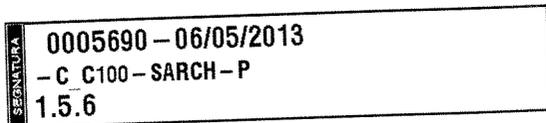




# COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

COMUNE DI CASTELFIDARDO



*CASTELFIDARDO, lì 5 maggio 2013*

Ai titolari di Posizione Organizzativa

Ai funzionari/istruttori con funzioni vicarie

e p.c. Al Presidente del Nucleo di Valutazione

Al Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti

LORO SEDI

## CIRCOLARE SUI CONTROLLI PREVENTIVI DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

OGGETTO: Art. 3 D.L. n. 174/2012 convertito con L. n. 213/2012 – “Rafforzamento dei controlli in materia di Enti Locali” – *Controllo di regolarità amministrativa e contabile nella fase preventiva di formazione degli atti amministrativi* - Indicazioni operative

Con il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 “*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*” (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), è stato ampliato e rafforzato il sistema dei controlli interni dell'ente locale, la cui articolata tipologia è dunque ora definita dagli artt. 147, 147 bis, 147 ter, 147 quater, e 147 quinquies D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

Dopo le importanti riforme del decennio trascorso, durante il quale, anche attraverso modifiche del dettato costituzionale, è stata eliminata ogni forma di controllo esterno sugli atti dell'ente locale e, con un'impostazione organizzativa orientata al risultato, vi è stata la progressiva affermazione di forme di controllo di natura gestionale e strategica, il legislatore ha introdotto nuovamente parametri di verifica improntati alla regolarità e alla correttezza amministrativa dei provvedimenti, in aggiunta al potenziamento degli strumenti di salvaguardia degli equilibri economico-finanziari.

Come è noto, il provvedimento normativo in questione è stato, infatti, varato in un peculiare contesto politico-sociale, con l'intento di eliminare sprechi e inefficienze delle finanze pubbliche a livello locale, oltre che situazioni di illegalità, ed assicurare, dunque, una gestione amministrativa e contabile efficiente, efficace, trasparente e corretta.

In tale direzione, mediante le modifiche apportate al D.Lgs. 267/2000, al rafforzamento dei controlli interni si è accompagnata una ridefinizione puntuale del ruolo della Corte dei Conti nella verifica della legittimità e della regolarità della gestione degli enti locali.

Il sistema ora vigente prevede ben sette tipologie di controllo interno (rispetto alle quattro forme preesistenti):



# COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

- controllo di gestione (art. 147, comma 2);
- controllo sulla qualità dei servizi erogati (art. 147, comma 2, lett.e)).
- controllo di regolarità amministrativa e contabile (trattasi, in realtà, di due controlli distinti - art.147 *bis*);
- controllo strategico (art.147 *ter*);
- controllo sugli organismi gestionali esterni e, in particolare, sulle società partecipate non quotate (art. 147, comma 2, lett.d) e 147 *quater*);
- controllo sugli equilibri finanziari (art.147 *quinquies*);

Il nuovo sistema dei controlli interni è stato poi recepito in questo ente mediante specifico regolamento comunale per la disciplina del sistema integrato dei controlli interni, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 5 del 05/02/2013.

Del contenuto di tale atto le SS.LL. sono state ampiamente edotte, avendo partecipato ad apposite conferenze dei Capi-Settore allo scopo dedicate.

Ci si permette, in questa sede, di ribadire che in tale sistema integrato i principali attori, accanto al Segretario generale ed al Responsabile del Servizio finanziario, dovranno essere tutti i titolari di P.O. (ed i loro vicari, in quanto coinvolti) chiamati ciascuno (in un sistema di collaborazione a rete) a specifici compiti e relative responsabilità.

Ciò premesso, anche al fine di risolvere problematiche organizzativo gestionali derivanti da tali novità che dovranno essere “metabolizzate” dalla macchina comunale, si ritiene necessario fornire **chiarimenti e indicazioni operative** in relazione **alla fase del controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi**, finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, al cui esame è dedicata nello specifico la presente nota, tenuto conto delle incertezze interpretative e del dibattito in corso sulla materia.

Ai sensi dell'art.147 *bis*, comma 2, D.Lgs. 267/2000 “*il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.*

*Le risultanze del controllo (...) sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, 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, e al consiglio comunale”.*

Con la riforma in esame sono stati, inoltre, affidati ai Segretari comunali e provinciali, cui sono istituzionalmente riconosciute funzioni apicali di sovrintendenza dell'ente locale, penetranti ed estesi compiti di direzione e di coordinamento del sistema dei controlli nel suo complesso, in sinergia con i Responsabili dei Settori ed in particolare con il Responsabile del Settore finanziario e con il Nucleo di valutazione.



# COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

Appare decisamente rafforzato il ruolo del Responsabile del Settore finanziario, il quale, tra l'altro, "è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica" (art.153 D.Lgs. 267/2000).

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.

Il legislatore ha, dunque, previsto il **controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi**, allo scopo di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa: a riprova del nuovo interesse per la verifica degli atti, quale essenziale strumento per la correttezza complessiva della gestione dell'ente, ad esso l'art.147 D.Lgs. 267/2000 dedica l'intero primo comma.

Come detto, il controllo di regolarità amministrativa è sia preventivo che successivo. Il controllo di regolarità contabile è previsto solo nella fase preventiva.

Il controllo preventivo si svolge nella fase di formazione dell'atto; quello successivo interviene dopo la conclusione della fase integrativa dell'efficacia.

Per i controlli nella fase preventiva, in particolare, occorre fare riferimento alle novità recate dal combinato disposto degli artt. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

Secondo l'art.49 D.Lgs. 267/2000 "su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione". I responsabili dei servizi interessati rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

Inoltre, ai sensi del comma 4, "ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione".

L'art. 147 bis, primo comma, stabilisce inoltre che "il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria".

Il regolamento comunale per la disciplina del sistema integrato dei controlli interni, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 5 del 05/02/2013, agli articoli 12, 13, 14, 15, 16 e 17 disciplina tale forma di controllo, sia in fase preventiva che successiva, indicando i soggetti coinvolti, le forme di verifica, le modalità attuative, le tipologie di atti coinvolti, i parametri di riferimento ed i risultati.



# COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

Dall'esame delle norme richiamate, emerge innanzitutto con chiarezza come sia stato notevolmente ampliato l'ambito di operatività del **parere di regolarità contabile**.

Quest'ultimo, infatti, è ora prescritto su ogni proposta di deliberazione che comporti "riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente", mentre, nella sua precedente versione, la norma imponeva l'obbligo di tale parere soltanto per le proposte di deliberazione comportanti "impegno di spesa o diminuzione di entrata".

Ci si limita a sottolineare in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte dei Conti formatasi negli ultimi anni, **il parere di regolarità contabile avrebbe dovuto già in precedenza comportare la verifica della correttezza sostanziale della spesa proposta e soprattutto il controllo circa la legittimità della stessa, ossia la sua conformità a leggi e regolamenti**.

In ogni caso, al fine di comprendere meglio la portata della nuova disposizione e di percepirne gli effetti sulla corretta gestione amministrativo-contabile dei procedimenti, si reputa opportuno chiarire il contenuto, l'efficacia e soprattutto il valore amministrativo del parere di regolarità contabile.

Il nostro regolamento comunale di contabilità (art. 33) così dispone:

1. *Il parere di regolarità contabile, quale dichiarazione di giudizio e atto di valutazione, deve verificare:*
  - a) *il rispetto delle competenze di carattere contabile proprie dei soggetti che adottano i provvedimenti;*
  - b) *la regolarità della documentazione in materia contabile e fiscale;*
  - c) *il corretto riferimento del contenuto della spesa alla previsione di bilancio annuale ed ai programmi e progetti del bilancio pluriennale;*
  - d) *l'esistenza del presupposto dal quale sorge il diritto dell'obbligazione;*
  - e) *il rispetto della normativa contabile.*
2. *Qualora la proposta di deliberazione accerti variazioni negative delle entrate dell'Ente il parere contabile è limitato alla verifica dell'indicazione dello stanziamento di spesa che si propone di ridurre contestualmente al fine di mantenere l'equilibrio di bilancio.*

In relazione al parere di regolarità contabile si registrano le seguenti posizioni giurisprudenziali:

- la giurisprudenza contabile prevalente ha ritenuto e ritiene che regolarità contabile significhi controllo di legittimità della spesa: **"Nel parere di "regolarità contabile" infatti, è da comprendere, oltre che la verifica dell'esatta imputazione della spesa al pertinente capitolo di bilancio ed il riscontro della capienza dello stanziamento relativo, anche la valutazione sulla correttezza sostanziale della spesa proposta."** (Corte conti sez. II 104/1994).
- la giurisprudenza contabile più recente ha confermato questo orientamento con più approfondite precisazioni: **"il parere di regolarità contabile investe anche e soprattutto la legittimità della spesa."** (Corte conti sez. Puglia 207/2006, confermata di recente anche da Corte conti sez. Toscana 114/2010).

P



# COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

- “la norma che individua il vero principio fondamentale in materia, individuando e distinguendo il controllo finanziario relativo nel nostro caso all’attestazione della copertura finanziaria, da quello contabile, è l’art. 20 del R.D.1214/1934 TU Corte dei conti, ove si prevede: ***La Corte vigila perché le spese non superino le somme stanziato nel bilancio e queste si applichino alle spese prescritte, perché non si faccia trasporto di somme non consentite per legge, e perché la liquidazione e il pagamento delle spese siano conformi alle leggi e ai regolamenti.***

Tale norma che si applica all’attività di controllo della Corte dei conti e definisce il concetto di contabilità pubblica, per la sua ampia definizione, si configura come riferimento fondamentale per i concetti di regolarità finanziaria e contabile, tale che, per la sua generalità è estensibile a qualsiasi organo pubblico che svolga tali funzioni; e dunque per regolarità contabile deve intendersi legittimità della spesa, ossia conformità di essa alle leggi ed ai regolamenti.

E d’altro canto, ciò trova riscontro nell’art. 31 del regolamento di contabilità del Comune di ... , ove si prevede che il responsabile di ragioneria deve **verificare l’esistenza del presupposto dal quale sorge il diritto della obbligazione** e il rispetto dell’ordinamento contabile degli enti locali.

In conclusione sul punto, la verifica ai fini dell’attestazione del responsabile del servizio finanziario coincide sostanzialmente con la prima parte dell’art. 20 cit., riferita al controllo finanziario, in cui egli deve verificare la copertura finanziaria, confrontando l’impegno di spesa con lo stanziamento contenuto nello specifico capitolo o intervento del bilancio di previsione, la corretta imputazione dell’impegno rispetto all’oggetto del capitolo di spesa, che non si siano fatte variazioni di bilancio non autorizzate, oltre la scontata competenza dell’organo che ha emesso il provvedimento, la quale attiene piuttosto alla legittimità dell’atto amministrativo che all’aspetto finanziario; diversa funzione conseguentemente, ha il parere o visto di regolarità contabile riferito alla seconda parte dell’art. 20, che si configura come un vero e proprio controllo di legittimità della spesa rispetto alla legge e alle altre fonti normative, **quindi trattasi di due funzioni ben distinte. (...)**

(CORTE DEI CONTI - SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA SENTENZA n. 1337/2012)

- La violazione della norma che impone (tra l’altro) **il parere di regolarità contabile** determina **l’illegittimità della relativa delibera** perché si tratta di disposizione che ha l’importante finalità di mettere al corrente l’organo politico (la giunta o il consiglio) dell’incidenza della deliberazione sul bilancio comunale, fermo restando che detti pareri non pongono alcun limite alla potestà deliberante di quest’ultimo che ben può liberamente disporre del contenuto delle deliberazioni (una volta resi detti pareri) perché, diversamente argomentando, si finirebbe con l’attribuire agli organi consultivi potere di amministrazione attiva, lasciando ai corpi rappresentativi la funzione di mera ratifica delle determinazioni altrui.

(C.G.A.R.S., sentenza 16.10.2012 n. 942)

Considerato quanto indicato, si forniscono le prime indicazioni operative:



## Proposte di deliberazione di Consiglio e di Giunta:

1. Dall'esame delle disposizioni richiamate emerge, innanzitutto, che il parere di regolarità contabile potrà essere omesso nel solo caso di "**atti di mero indirizzo**", con ciò intendendo gli atti che non producono e non sono idonei a produrre, per la loro natura squisitamente "politica", effetti diretti o effetti indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente;
2. su ogni proposta che non costituisca mero atto di indirizzo (nel senso sopra specificato) è obbligatorio esprimere il parere di regolarità tecnica, nonché il parere di regolarità contabile;
3. i due anzidetti pareri – di regolarità tecnica e di regolarità contabile – costituiscono la modalità attraverso cui si esercita il controllo preventivo, rispettivamente, di regolarità amministrativa e di regolarità contabile sugli atti deliberativi;
4. i pareri di regolarità tecnica e contabile, preventivamente espressi sulla proposta, sono richiamati nel testo della deliberazione ed allegati, quale parte integrante e sostanziale, all'originale dell'atto medesimo;
5. il Responsabile del Settore proponente (titolare di P.O.) è tenuto ad individuare, all'esito dell'istruttoria, unitamente agli eventuali effetti diretti, anche i riflessi indiretti della proposta di deliberazione che si ripercuotano sulla situazione economico-patrimoniale dell'ente;
6. il Responsabile del Settore proponente (titolare di P.O.) dovrà individuare – sotto la propria responsabilità - tali effetti (se risultino esistenti sulla base dell'istruttoria svolta) qualora accertabili nel momento in cui elabora la proposta deliberativa, in base alle proprie competenze, esperienze e professionalità, e sulla base dei criteri di ragionevolezza, veridicità ed attendibilità;
7. gli effetti diretti dovranno essere sinteticamente indicati (ovvero esclusi), unitamente agli eventuali effetti indiretti, nell'atto istruttorio ovvero nella proposta di deliberazione da inoltrare al Responsabile del Settore finanziario, che disporrà in tal modo degli elementi necessari per le valutazioni di competenza;
8. resta ferma in ogni caso la necessità che, soprattutto in questa prima fase di applicazione della riforma, i Responsabili dei vari Settori operino in stretta sinergia con il Funzionario responsabile del Settore finanziario.

Le formulazioni sotto indicate appaiono al momento idonee a garantire il rispetto delle disposizioni normative di nuova introduzione:

- **PARERE DI REGOLARITÀ TECNICA**  
(di competenza del Dirigente del Servizio proponente)

*“Sulla presente proposta di deliberazione si esprime, ai sensi degli artt. 49, comma 1 e 147 bis, comma 1, D. Lgs. 267/2000 parere FAVOREVOLE/NON FAVOREVOLE\* di regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa” (con eventuale motivazione analitica, necessaria se il parere non risulta favorevole)*

- **PARERE DI REGOLARITÀ CONTABILE**  
(di competenza del Dirigente del Servizio finanziario)



# COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

## **1. Ove non necessario:**

*“La presente proposta non necessita di parere di regolarità contabile in quanto dall’istruttoria dell’atto svolta dal Responsabile del Settore proponente non risultano riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell’ente”;*

## **2. Ove necessario per i provvedimenti produttivi di “effetti diretti” e/o di “effetti indiretti” sulla situazione economico-patrimoniale dell’Ente:**

*“Sulla presente proposta di deliberazione si esprime, ai sensi degli artt. 49, comma 1 e 147 bis, comma 1, D. Lgs. 267/2000, parere FAVOREVOLE /NON FAVOREVOLE\* di regolarità contabile” (con eventuale motivazione analitica, necessaria se il parere non risulta favorevole)*

Si ricorda che **ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.**

L’adeguatezza della motivazione è necessariamente commisurata alla complessità del parere espresso: pertanto, più il parere sarà circostanziato, più la motivazione dovrà essere approfondita.

Si ritiene opportuno precisare che, in considerazione della rilevante novità delle norme citate, è stato inoltrato apposito quesito alla sezione regionale delle Marche della Corte dei Conti per chiarire aspetti problematici circa la nuova formulazione dell’articolo 49 del D.Lgs. n. 267/2000 (parere di regolarità contabile).

Appena giungeranno i chiarimenti richiesti lo scrivente informerà prontamente i destinatari della presente.

In attesa di ciò valgono le indicazioni sopra espresse e pertanto si invitano, i titolari di Posizioni Organizzative ed i funzionari/istruttori con funzioni vicarie ad informare prontamente il personale dei Settori/Servizi di competenza in ordine alle disposizioni organizzative impartite con la presente circolare.

Si resta in ogni caso a disposizione per ogni eventuale chiarimento e si coglie l’occasione per porgere un cordiale saluto.



Il Segretario Generale  
ott. Francesco-Maria Nocelli