

REGOLAMENTO SUI CONTROLLI INTERNI

approvato con deliberazione C.C. n. 3 del 29.01.2013; modificato con deliberazioni C.C. n. 64 del 17.11.2016 e n. 3 del 21.01.2020

TITOLO I PRINCIPI GENERALI

Art. 1

Finalità e ambito di applicazione

1. Il presente Regolamento disciplina il funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Lucca, secondo quanto stabilito dall'art. 147 e ss. del d. lgs. n. 267/2000 così come modificato dal decreto legge 10.10.2012 n. 174 convertito in legge 7.12.2012 n. 213.
2. Restano comunque ferme le altre forme di controllo esterno esercitate dal Collegio dei Revisori dei conti, dal Nucleo di Valutazione e dalla Corte dei Conti.

Art. 2

Sistema dei controlli interni

1. Il sistema dei controlli interni del Comune di Lucca si compone delle seguenti tipologie:
 - a) il controllo di regolarità amministrativa e contabile, finalizzato a garantire la legittimità (intesa come rispetto delle norme e dei regolamenti), la regolarità (intesa come rispetto del principio di imparzialità) e la correttezza (intesa come rispetto delle regole e quindi delle procedure stabilite) dell'azione amministrativa, nella fase preventiva e successiva;
 - b) il controllo di gestione, finalizzato a verificare l'efficacia (intesa come capacità dell'ente di produrre un risultato qualitativamente adeguato sia in termini di grado di raggiungimento degli obiettivi, sia di livello di soddisfazione dei portatori di interessi sia di capacità del servizio di rispondere, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, alla domanda dei medesimi), l'efficienza (intesa come la capacità dell'ente di massimizzare l'utilizzo delle risorse a disposizione al fine della creazione di valore o di utilità) e l'economicità (intesa come capacità di garantire l'equilibrio tra costi e ricavi della gestione) dell'azione amministrativa, con il fine di ottimizzare, anche mediante interventi correttivi, il rapporto tra costi e risultati;
 - c) il controllo degli equilibri finanziari finalizzato alla costante verifica da parte del responsabile del servizio finanziario, sotto la vigilanza dell'organo di revisione, degli equilibri 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.
 - d) controllo strategico, finalizzato a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;
 - e) controllo della qualità dei servizi, volto garantire la 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.
2. Il sistema dei controlli interni è qui disciplinato nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.
3. Le tipologie di controllo si sviluppano in modo integrato attraverso idonee forme di collaborazione e sinergia che – pur garantendo l'indipendenza di ogni tipologia – consentano lo sviluppo di piani di lavoro coordinati e la messa a disposizione dei dati e delle informazioni da ognuno elaborate.

4. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il Segretario Generale, i Dirigenti, le P.O. e A.P.

TITOLO II

IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Art. 3

Fasi

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile si esercita nelle due fasi del controllo preventivo e di quello successivo, di seguito esplicitate.
2. Il controllo preventivo si svolge nelle fasi di formazione dell'atto.
3. Il controllo successivo si svolge dopo che l'atto è divenuto efficace.

Art. 4

Controllo preventivo di regolarità amministrativa

1. Il controllo preventivo di regolarità amministrativa è esercitato dal responsabile del servizio cui compete l'adozione dell'atto.
2. Tale controllo, nel caso di atti di competenza del Consiglio e della Giunta che non siano mero atto di indirizzo, si esercita mediante l'espressione del parere di regolarità tecnica di cui all'art. 49 del d. lgs. n. 267/2000. Tale parere è allegato alla deliberazione.
3. Il controllo, nel caso di atti di competenza dei Dirigenti (o loro delegati), è effettuato con la sottoscrizione dell'atto.
4. In via residuale, l'adozione di ogni altra tipologia di atti amministrativi, deve essere preceduta dall'acquisizione del parere di regolarità tecnica del responsabile del servizio, da allegare al provvedimento.

Art. 5

Controllo preventivo di regolarità contabile

1. Il controllo preventivo di regolarità contabile sugli atti di competenza del Consiglio e della giunta che non siano mero atto di indirizzo e comportino riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria e o sul patrimonio dell'ente, è esercitato dal responsabile del servizio finanziario (o suo delegato) attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile. Tali pareri sono allegati alla deliberazione.
2. Il controllo preventivo di regolarità contabile sulle determinazioni si esercita mediante l'apposizione da parte del responsabile del servizio finanziario (o suo delegato) del visto attestante la copertura finanziaria.
3. I responsabili dei servizi (o loro delegati) rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

Art. 6

Controllo successivo di regolarità amministrativa. Oggetto e finalità

1. Il presente articolo disciplina il controllo successivo di regolarità amministrativa, come previsto dall'art. 147-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i..
2. Tale controllo persegue le seguenti finalità:

- a) monitorare e verificare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati;
- b) rilevare la legittimità dei provvedimenti, registrare gli eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie, regolamentari;
- c) sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del funzionario, ove vengano ravvisate patologie, evitando l'insorgere o il persistere del contenzioso giurisdizionale o di altri effetti pregiudizievoli;
- d) migliorare la qualità degli atti amministrativi;
- e) indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati e imparziali;
- f) attivare procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti di identica tipologia;
- g) costruire un sistema di regole condivise per migliorare l'azione amministrativa;
- h) collaborare con le singole strutture per il continuo aggiornamento delle procedure.

Art. 6-bis

Principi e caratteri del controllo successivo di regolarità amministrativa

1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa è 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 loro qualità;
 - b) **Contestualità**: effettuazione del controllo in tempi vicini all'emanazione dell'atto;
 - c) **Indipendenza**: il responsabile del controllo deve essere indipendente dalle attività controllate;
 - d) **Imparzialità e trasparenza**: estensione del controllo a tutte le strutture dell'Ente secondo regole chiare, condivise, conosciute preventivamente;
 - e) **Ininfluenza sui tempi dell'azione amministrativa**: il controllo non deve aggravare i tempi delle procedure amministrative;
 - f) **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, proposte e necessità formulate dagli uffici;
 - g) **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;
 - h) **Caratteri generali**: controllo di tipo interno, successivo, in funzione collaborativa, a campione.
2. In ogni caso, fermo il carattere ordinariamente collaborativo, sono fatti salvi gli effetti giuridici, obbligatori per legge, scaturenti da tale controllo, compreso l'obbligo di denuncia/rapporto alle competenti Autorità giurisdizionali e/o di vigilanza e al competente

Art. 6-ter

Organizzazione del controllo

1. Il controllo viene svolto sotto la direzione del Segretario Generale del Comune che si avvale di apposita struttura organizzativa denominata "**Organismo di Controllo**" posta in posizione di staff rispetto al Segretario Generale. La tipologia di struttura organizzativa, tra quelle previste dal vigente Regolamento di organizzazione (Unità organizzativa, Ufficio, Gruppo di lavoro, ecc.), viene individuata con appositi atti di macro-organizzazione, anche in sede di approvazione della metodologia o piano del controllo.
2. L'Organismo è composto in ogni caso da un congruo numero di componenti, stabilito sulla base dei fabbisogni dotazionali e professionali evidenziati dal Segretario (tenuto, comunque, conto del personale attualmente adibito al servizio del c.d. Gruppo di supporto

all'Osservatorio) ed individuati con atto del Segretario stesso. I componenti sono tutti dipendenti comunali, di idonea categoria o qualifica e corrispondente professionalità, sia assegnati alla Segreteria sia ad altre Strutture comunali, utilizzati a tempo parziale.

3. L'Organismo, in fase decisoria, funziona in ogni caso come organo collegiale e secondo i relativi principi generali. I componenti partecipano sia alla fase istruttoria che a quella decisoria del controllo, fermo il potere/dovere di direzione e indirizzo del Segretario.

4. I Dirigenti responsabili di struttura concorrono al controllo, formulando suggerimenti e proposte, anche in relazione alla definizione dei parametri e delle modalità dello stesso. Essi, in ogni caso, prestano ogni necessaria collaborazione all'attività di controllo. In particolare trasmettono al Segretario, nei tempi e con le modalità indicate, tutta la documentazione e/o le informazioni che saranno loro richieste.

Art. 6-quater

Oggetto, metodologia e piano del controllo

1. Sono oggetto del controllo di regolarità amministrativa successivo:

- a) le determinazioni dirigenziali (sia di impegno di spesa che con altri contenuti dispositivi);
- b) gli altri provvedimenti amministrativi, non aventi forma di determinazione (ordinanze, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, atti sanzionatori ecc.);
- c) i contratti (solo scritture private non autenticate).

2. Il controllo sugli atti implica anche la verifica del relativo procedimento amministrativo.

3. Il dettaglio della disciplina degli atti da controllare sono definiti nella metodologia e nel piano del controllo di cui ai commi seguenti.

4. Il controllo di regolarità amministrativa misura e verifica la conformità e la coerenza degli atti controllati ai parametri di riferimento predefiniti (c.d. standards). I parametri di riferimento sono individuati e definiti nell'ambito della "**Metodologia del controllo**". Essa individua, altresì, il periodo di riferimento e la periodicità di effettuazione del controllo, comunque almeno semestrale, e le altre necessarie disposizioni metodologiche. La metodologia è approvata dall'Organo di governo competente, su proposta del Segretario Generale, il quale, con proprio provvedimento, può adottare ogni altra disposizione procedurale e di dettaglio necessaria allo scopo.

5. Gli atti da controllare sono scelti, con modalità trasparenti, secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento, che definiscano la significatività del campione. La percentuale di atti da controllare, la loro tipologia e quant'altro necessario a definire la tecnica e la significatività della campionatura, sono stabiliti annualmente nel **Piano di controllo o di campionamento** approvato dall'Organo di governo competente, su proposta del Segretario Generale, anche in uno con la metodologia.

Art. 6-quinques

Referto dell'attività di controllo

1. Le risultanze dell'attività di controllo formano oggetto di un referto semestrale riepilogativo dei controlli effettuati. Tale referto, ai sensi dell'art. 147-bis, comma 3, D.Lgs. n. 267/2000, viene trasmesso:

- a) ai Dirigenti e responsabili di struttura, unitamente alle schede di controllo di pertinenza di ciascuno;
- b) al Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente;
- c) alla Giunta Comunale, per il tramite del Sindaco;
- d) ai Revisori dei conti, per il tramite del Presidente;
- e) al Nucleo di valutazione, per il tramite del Presidente, come documenti utili per la valutazione.

TITOLO III CONTROLLO DI GESTIONE

Art. 7 Definizione

1. Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale dell'Ente e si pone come finalità quella di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la quantità e la qualità dei servizi offerti, lo stato di realizzazione degli obiettivi programmati dagli organi politici, la corretta ed economica gestione delle risorse finanziarie, la funzionalità dell'organizzazione, il buon andamento dell'azione amministrativa.

2. Il controllo di gestione si articola in quattro fasi:

- 1. definizione e formalizzazione degli obiettivi da conseguire;
- 2. rilevazione ed elaborazione dei dati contabili ed extra contabili relativi agli obiettivi programmati;
- 3. redazione referto, che consiste nella presentazione dei dati relativi ai risultati conseguiti posti a confronto con gli obiettivi programmati, nonché al livello di economicità delle azioni intraprese;
- 4. rendicontazione dei risultati conseguiti.

Art. 8 Struttura operativa di riferimento

- 1. Il Segretario Generale organizza e dirige il controllo di gestione e ne è responsabile.
- 2. Il Servizio di controllo di gestione interno coadiuva tecnicamente, sulla base degli indirizzi politico-amministrativi, il Segretario Generale nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente comma.
- 3. Il Servizio di controllo di gestione interno opera in posizione di autonomia rispetto alla struttura, ha accesso agli atti e ai documenti amministrativi di tutti gli uffici e può richiedere informazioni, apporti e collaborazione agli uffici stessi.

Art. 9 Modalità del controllo

1. Il Servizio di controllo di gestione interno stabilisce, anche su indicazione della Giunta, sentiti i responsabili degli uffici e dei settori (o loro delegati), i parametri e gli indici di riferimento del controllo sull'attività amministrativa, mediante la predisposizione di appositi e periodici report finanziari, economici e per centro di costo. Oltre alla utilizzazione dei dati contabili, il Servizio si avvale anche della elaborazione di eventuali dati extra contabili al fine della misurazione dei parametri ed obiettivi e del loro stato di avanzamento.

2. Il Servizio fornisce le conclusioni del suddetto controllo tramite la redazione di un referto che viene inviato al Sindaco, agli Assessori, al Collegio dei Revisori ed al Nucleo di Valutazione nel quale sono evidenziate le analisi svolte sui centri di costo, il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati e il grado di economicità dell'intera attività del Comune, mediante l'utilizzo di opportuni indicatori. La predetta relazione viene inoltre trasmessa ai Dirigenti alle P.O. e A.P. per le loro opportune valutazioni.

3. Il Servizio di controllo di gestione interno propone anche progetti di razionalizzazione organizzativa e gestionale degli uffici e dei settori e progetti finalizzati al miglioramento della qualità dei servizi.

4. Per quanto riguarda ulteriori elementi e connotati del controllo di gestione si rinvia alla sezione del Regolamento comunale di contabilità dedicato all'argomento.

TITOLO IV CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Art. 10

Direzione e coordinamento

1. Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del responsabile del Servizio Economico-Finanziario (o suo delegato) e la vigilanza del Collegio dei Revisori.

2. Partecipano all'attività di controllo il Segretario Generale, la Giunta e i singoli Dirigenti, P.O. e A.P. in relazione alle proprie competenze.

Art. 11

Modalità del controllo

1. Il monitoraggio sul permanere degli equilibri finanziari è svolto costantemente dal Responsabile del Servizio Economico-Finanziario(o suo delegato).

2. Il controllo 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'art. 81 della Costituzione, con particolare riferimento al principio secondo il quale ogni atto che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

3. Il controllo si estende a tutti gli equilibri previsti dalla Parte II del d. lgs. 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 entrata a destinazione vincolata e correlate spese;
- f) equilibrio nella gestione di cassa, tra riscossioni e pagamenti;
- g) equilibri relativi al patto di stabilità interno.

4. Il controllo sugli equilibri finanziari comporta la valutazione degli effetti per il bilancio dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Art. 12

Esito negativo

1. 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 Economico-Finanziario(o suo delegato) procede, senza indugio, alle segnalazioni obbligatorie normate dall'art. 153, comma 6, del d. lgs. n. 267/2000.

Art. 13

Rinvio

1. Per quanto qui non previsto si fa rinvio al Regolamento di contabilità per le norme di dettaglio e operative.

TITOLO V **IL CONTROLLO STRATEGICO**

Art. 14

Il Controllo Strategico

1. L'attività di valutazione e controllo strategico riguarda l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.
2. L'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica.
3. Le attività di cui al comma 2 sono svolte dalla struttura cui è assegnata la funzione di controllo strategico.

Articolo 15

Funzioni

1. L'attività di valutazione e controllo strategico deve verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle linee strategiche di mandato, nel Documento Unico di Programmazione e negli altri atti di indirizzo politico.
2. L'attività consiste nell'analisi preventiva e successiva della congruenza e degli scostamenti tra i fini assegnati dalla normativa, gli obiettivi prefissati e le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate, nonché nella rilevazione di eventuali fattori ostativi e delle eventuali responsabilità per la mancata attuazione dei piani e programmi.

Articolo 16

Modalità di svolgimento delle funzioni

1. La struttura addetta al controllo strategico effettua in via preventiva:
 - il controllo sulla coerenza tra le linee strategiche di mandato, gli altri atti di indirizzo politico e il Documento Unico di programmazione e tra quest'ultimo e la pianificazione operativa;
 - il controllo sulla fattibilità di programmi e progetti e la congruenza tra obiettivi e risorse assegnate.

2. Attraverso il report di controllo strategico, confrontando i risultati conseguiti con quelli programmati e rilevando le cause di eventuali scostamenti, è possibile intervenire per adottare le necessarie azioni correttive.
3. In sede consuntiva la struttura collabora alla stesura della Relazione al rendiconto di gestione e rileva i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni delle procedure operative attuate, confrontate con i progetti elaborati, la qualità erogata, il grado di soddisfazione della domanda espressa e gli aspetti socioeconomici.
4. L'unità preposta al controllo strategico è posta sotto la direzione del Segretario Generale.
5. Il report è pubblicato sul sito istituzionale dell'ente.

TITOLO VI IL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Art. 17

Il controllo sulla qualità dei servizi erogati

1. Il controllo della qualità dei servizi erogati si occupa di quelli gestiti direttamente dall'Ente e di quelli gestiti mediante organismi gestionali esterni. Esso utilizza metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente.
2. Per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni possono essere utilizzate sia metodologie indirette, quali quelle dell'analisi dei reclami pervenuti, che dirette, quali quelle della somministrazione, anche attraverso internet, di questionari ai cittadini – utenti. In ogni caso, a regime nell'Ente occorre somministrare almeno un questionario all'anno per ciascun settore.
3. Per i Settori in Staff, dove la relazione col cittadino-utente è meno rilevante, a regime, è previsto un questionario annuale di rilevazione della qualità dei servizi da somministrare ai dipendenti in modalità anonima.

Articolo 18

Fasi del controllo sulla qualità dei servizi erogati

1. Annualmente la struttura responsabile predispone il programma di rilevazione per l'anno successivo.
2. I risultati delle rilevazioni sono oggetto di elaborazione statistica e vengono riportati in appositi report predisposti dalla struttura responsabile entro 45 giorni dalla fine della rilevazione.
3. I report sono pubblicati sul Sito istituzionale dell'Ente.

TITOLO VII NORME FINALI

Art. 19

Entrata in vigore

1. Il sistema dei controlli interni come qui delineato, dalla sua data di entrata in vigore, sostituisce eventuali disposizioni contrarie rinvenibili negli atti adottati dall'Ente.