



AZIENDA MERIDIONALE ACQUE MESSINA S.p.A.



REGOLAMENTO SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI v1.00

(Art. 147 e seg. TUEL – D.L. 174/2012)

(adottato dal Consiglio di Amministrazione A.M.A.M. S.p.A. nella seduta del 05/06/2014)



REGOLAMENTO SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI dell'A.M.A.M. S.p.A

INDICE

Art.1 RIFERIMENTI E OGGETTO	PAG.03
Art.2 SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI	PAG.03
Art.3 CONTROLLO PREVENTIVO, SUCCESSIVO E SOSTITUTIVO – DEFINIZIONI	PAG.05
Art.4 TIPOLOGIE DEI SINGOLI ATTI DI CONTROLLO SUI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI	PAG.06
Art.5 CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITÀ	PAG.07
Art.6 CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE	PAG.07
Art.7 CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA	PAG.08
Art.8 PRINCIPI	PAG.08
Art.9 CARATTERI GENERALI ED ORGANIZZAZIONE	PAG.09
Art.10 OGGETTO DEL CONTROLLO	PAG.09
Art.11 METODOLOGIA DEL CONTROLLO	PAG.09
Art.12 RISULTATI DEL CONTROLLO	PAG.10
Art. 13 CONTROLLO DI GESTIONE	PAG.11
Art. 14 SUPPORTO OPERATIVO DEL CONTROLLO DI GESTIONE	PAG.11
Art. 15 FASI DELL' ATTIVITÀ DI CONTROLLO	PAG.11
Art. 16 SISTEMA DI RENDICONTAZIONE	PAG.12
Art. 17 NORMA DI PRIMA ATTUAZIONE	PAG.13



Art.1

RIFERIMENTI E OGGETTO

Il regolamento da esecuzione agli articoli del Testo Unico enti locali e dello Statuto comunale sui controlli interni, applicabili al Comune in base al numero di abitanti.

Il regolamento disciplina organizzazione, metodi e strumenti adeguati, in proporzione alle risorse disponibili, per garantire conformità, regolarità e correttezza, economicità, efficienza ed efficacia dell'azione dell'Ente attraverso un sistema integrato di controlli interni in attuazione dell'articolo 147 – 147 bis – 147 quinquies del d.lgs. 267/2000, così come modificati dall'art. 3 del decreto legge 174/2012 convertito in legge 213/12.

Art.2

SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI

Nella vasta area della P.A., l'attività amministrativa fa riferimento a tutte le attività poste in essere dalle amministrazioni pubbliche predeterminate, rientranti nell'art. 1 comma 2 d.lgs. 165/2001, al fine di rendere possibile alla struttura amministrativa preposta, la cura concreta dell'interesse pubblico assegnatole. L'attività amministrativa si suddivide in tre ambiti che vengono definiti amministrazione attiva, in sede consultiva e di controllo.

Gli organi attivi provvedono alla realizzazione degli obiettivi concreti assegnati all'azione amministrativa, gli organi consultivi hanno il compito di dare pareri e consigli sugli organi attivi ed infine gli organi di controllo verificano se gli organi dell'amministrazione attiva hanno svolto la loro attività secondo la *legittimità alle norme* ed il buon andamento, secondo criteri di opportunità e convenienza (cd. *di merito*). Quest'ultimi organi svolgono la funzione di controllo in base:

- alla funzione possono essere di legittimità (funzione di vigilanza) e/o di merito (funzione di tutela).
- al momento temporale dell'atto in *preventivi, successivi e sostitutivi*,
- al rapporto sono *interorganici*, se sono posti in essere da un organo interno posto in posizione di supremazia gerarchica rispetto a quello che ha adottato il provvedimento e consente sui propri atti di disporre eventualmente l'annullamento o la revoca, o *intersoggettivi* se sono effettuati da soggetti diversi dall'amministrazione interessata che appartengono al altri rami dell'ordinamento o che sono collegati all'amministrazione in posizione di indipendenza.



REGOLAMENTO SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI dell'A.M.A.M. S.p.A

I controlli interni sugli organi: sono i più prossimi e vicini all'amministrazione attiva e provvede alla cura degli interessi propri dell'apparato amministrativo, nel quale è inserito, in particolare al miglior uso delle risorse disponibili, poiché è effettuato da un organo appartenente allo stesso apparato. A differenza dei controlli interni, quelli esterni sono svolti da un organo terzo in veste neutrale, a garanzia dell'interesse generale alle regolarità ed al buon andamento dell'azione amministrativa.

Il sistema integrato dei controlli interni è articolato in:

- a) *controllo di gestione*: verifica l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed ottimizza il rapporto tra costi e risultati;
- b) *controllo di regolarità amministrativa*: per garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, è anche di tipo successivo e si distingue in base all'oggetto in atti, sugli organi, gestionali;
- c) *controllo di regolarità contabile*: per garantire la regolarità contabile degli atti ed è solo di tipo preventivo;
- d) *controllo sugli equilibri finanziari*: volto al mantenimento degli equilibri di bilancio per la gestione di competenza, dei residui e di cassa. Esso viene disciplinato a parte nel Regolamento di contabilità.

Il sistema dei controlli è attuato nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo, da parte dell'organo politico e compiti di gestione dirigenziale.

Inoltre i controlli sugli atti si suddividono in base alla legittimità ed al merito.

I controlli di legittimità sono posti in essere nell'esercizio di poteri di vigilanza e sono volti a verificare la conformità dell'atto al diritto oggettivo verificando se l'atto verte sulla conformità dell'atto alle norme giuridiche.

I controlli di merito (detto anche tutela), verificano se l'atto amministrativo verte sulla conformità dell'atto discrezionale all'interesse pubblico in vista del quale è stato conferito il potere di compierlo ed attiene all'idoneità dell'atto stesso a conseguire in modo ottimale il fine, alla stregua delle regole non giuridiche, tecniche, di esperienza ecc., di volta in volta applicabili.



Art.3

CONTROLLO PREVENTIVO, SUCCESSIVO E SOSTITUTIVO – DEFINIZIONI

Il controllo sugli atti si differenzia in funzione del diverso periodo in cui controllo interviene rispetto all'efficacia da parte dell'atto controllato; i controlli si distinguono in:

- **preventivi** se intervengono su di un atto che non ha ancora prodotto i suoi effetti, configurando una condizione di sospensione per l'efficacia del provvedimento stesso;
- **successivi**, se intervengono su un atto che ha già prodotto i suoi effetti, ovvero che a seguito dell'intervenuta efficacia dell'atto, di norma a seguito della sua pubblicazione, effettua il cd. annullamento del provvedimento, ai sensi dell'art.21 comma 9, in sede di controllo.
- **sostitutivi** intervengono quando l'autorità gerarchicamente superiore dotata del cd. potere sostitutivo accertata l'inerzia dell'autorità inferiore si sostituisce ad essa nell'emanazione del relativo provvedimento.

I *controlli preventivi* a loro volta si distinguono in *antecedenti* quando si svolgono nella fase di formazione dell'atto e pertanto l'atto imperfetto non si è ancora perfezionato, mentre i *susseguenti* si effettuano quando l'atto, già formato, è perfetto ma non ancora efficace per esplicare i suoi effetti venendo meno i requisiti di esecutività e di obbligatorietà.

A corredo di quanto su esposto occorre precisare che l'atto amministrativo, già formato e perfetto, deve soddisfare i requisiti di efficacia attraverso l'esecutività e l'obbligatorietà per divenire efficace. L'esecutività consente di portare ad esecuzione l'atto con effetti *ex tunc* (retroattivi), mentre l'obbligatorietà consente all'atto di divenire obbligatorio nei confronti dei destinatari con effetti *ex nunc* (non retroattivi).

I requisiti di efficacia del provvedimento amministrativo permettono all'atto perfetto di esplicare i suoi effetti verso la sfera giuridica del destinatario.

La validità del provvedimento amministrativo attiene alla conformità dell'atto e alle regole dell'ordinamento; tali mancanze comportano la nullità, ai sensi dell'art.21 7§ L.241/90 o l'annullabilità dello stesso ai sensi dell'art.21 8§ L.241/90.

Ricapitolando all'atto amministrativo imperfetto e non efficace può essere eseguito il controllo preventivo antecedente, all'atto perfetto e non efficace il controllo preventivo susseguente mentre all'atto perfetto ed efficace può essere effettuato il controllo successivo.



Art.4

TIPOLOGIE DEI SINGOLI ATTI DI CONTROLLO SUI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Gli atti con i quali l'Amministrazione esercita il controllo sui provvedimenti amministrativi sono:

Il visto è un controllo preventivo di legittimità a esito positivo; l'autorità investita del potere di visto verifica l'atto in relazione a tutti i tre vizi di legittimità (incompetenza, violazione di legge, eccesso di poter) . si tratta di un controllo non discrezionale ma vincolato, in quanto l'autorità di controllo non può rifiutarsi di apporre il visto, ove non riscontri alcun vizio di legittimità. Il diniego del visto fa sì che l'atto controllato rimanga privo di qualsiasi efficacia.

L'autorizzazione è un atto di controllo preventivo antecedente che tende a rimuovere un ostacolo all'esercizio di un diritto o di un potere già appartenente al soggetto. L'autorizzazione può servire sia per un controllo di merito che di legittimità; ha natura giuridica controversa, essendo considerata da alcuni un atto di controllo preventivo antecedente, da altri un atto di amministrazione attiva, tendente a rimuovere un ostacolo all'esercizio di un diritto o di un potere già rientrante nella sfera giuridica del soggetto che la richiede.

L'approvazione è un atto di controllo preventivo susseguente sia di legittimità che di merito implicante una manifestazione di volontà dell'organo controllante. Interviene su atti non ancora efficaci (ma perfetti), che non si limita al sindacato sulla legittimità dell'atto ma accerta il buon andamento secondo criteri di opportunità e la convenienza dell'atto controllato. Pur dovendo essere comunicata in forma espressa all'autorità che ha emanato l'atto, non è recettizia, possono produrre effetti dal momento della emanazione o perfezionamento e non della comunicazione al destinatario. Secondo una parte della dottrina si traducono in atti di controllo in funzione di legittimità o di merito, circa la rispondenza dell'atto alle disposizioni di legge o alle regole di opportunità amministrativa, non costituiscono atti autorizzativi.

L'annullamento d'ufficio in sede di controllo è un atto di controllo successivo che interviene dopo che l'atto ha acquisito efficacia e di legittimità. Esso rientra nel potere di controllo proprio di ogni autorità amministrativa nei confronti degli organi gerarchicamente subordinati ma può essere previsto in singoli casi particolari della legge. Può avere ad oggetto provvedimenti amministrativi affetti dai vizi di legittimità ovvero viziati da incompetenza relativa, eccesso di potere e violazione di legge, rimuove ex tunc gli effetti dell'atto. Richiede l'obbligo della motivazione, la presenza di concrete ragioni di pubblico interesse, non riducibili alla mera esigenza di ripristino della legalità, la valutazione dell'affidamento delle parti private destinatarie del provvedimento oggetto di riesame,



tenendo conto del tempo trascorso dalla sua adozione e l'obbligo della motivazione (cit. Sandulli - Garofoli) il rispetto delle regole del contraddittorio procedimentale l'adeguata istruttoria.

Art.5

CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITÀ

Nella fase della formazione di tutte le deliberazioni degli Organi collegiali che non siano meri atti di indirizzo, il controllo preventivo di regolarità amministrativa è esercitato dal responsabile del servizio interessato attraverso la sottoscrizione del parere in ordine alla regolarità tecnica. Tale parere è allegato alla deliberazione quale sua parte integrante e sostanziale.

Nella fase della formazione di tutte le determinazioni e di ogni altro atto amministrativo, il controllo preventivo di regolarità amministrativa è esercitato dal responsabile del servizio interessato attraverso la sottoscrizione con cui lo stesso perfeziona la formazione dell'atto.

I Responsabili di servizio rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi e degli atti formati, ai sensi dei commi precedenti.

Ove il Consiglio non intenda conformarsi ai pareri di regolarità tecnica di cui sopra, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione, assumendosi espressamente la responsabilità amministrativa e contabile della mancata conformazione ai pareri espressi dai Dirigenti preposti.

Art.6

CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Il controllo di regolarità amministrativa è assicurato, nella fase preventiva di formazione degli atti, dai responsabili dei servizi attraverso il rilascio sulla proposta del parere di regolarità tecnica attestante la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Per il controllo preventivo di regolarità contabile, prima dell'adozione finale degli atti che possono comportare spesa da parte dell'organo competente (deliberazioni e determinazioni) dovranno essere acquisiti sulla proposta il parere di regolarità contabile e l'attestazione di copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario; se questi rileva non esservi riflessi né diretti né indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio, ne dà atto e non rilascia il parere.

Il parere e l'attestazione di cui al precedente comma sono rilasciati dal responsabile del servizio finanziario o dal Dirigente Amministrativo, di norma entro 5 giorni lavorativi dall'acquisizione della proposta dell'atto corredata dal parere di regolarità tecnica, compatibilmente con la complessità dell'atto.



Art.7

CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa persegue le seguenti finalità:

- monitorare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati, rilevare la legittimità dei provvedimenti ed evidenziare eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie e regolamentari;
- sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del Responsabile del Servizio, se vengono ravvisati vizi;
- migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare verso la semplificazione, garantire l'imparzialità, costruendo un sistema di regole condivise a livello di ente;
- stabilire procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti dello stesso tipo;
- coordinare i singoli Servizi per l'impostazione ed l'aggiornamento delle procedure.

Art.8

PRINCIPI

1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa è improntato ai seguenti principi:

- *indipendenza*: il responsabile e gli addetti all'attività devono essere indipendenti dalle attività verificate;
- *imparzialità, trasparenza, pianificazione*: il controllo è esteso a tutti i Settori/Servizi dell'Ente, secondo regole chiare, condivise, pianificate annualmente e conosciute preventivamente;
- *tempestività*: l'attività di controllo avviene in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti, per assicurare adeguate azioni correttive;
- *condivisione*: il modello di controllo successivo viene condiviso dalle strutture come momento di sintesi e di raccordo in cui si valorizza la funzione di assistenza e le criticità emerse sono valutate in primo luogo a scopo collaborativo;
- *standardizzazione degli strumenti di controllo*: individuazione degli *standards* predefiniti di riferimento rispetto ai quali si verifica la rispondenza di un atto o di un procedimento alla normativa vigente.



Art.9

CARATTERI GENERALI ED ORGANIZZAZIONE

Il controllo successivo sugli atti dell'Azienda AMAM S.p.A. sarà di tipo interno ed a campione.

Il controllo viene svolto sotto la direzione del Direttore generale, con la collaborazione del servizio di segreteria e degli eventuali altri uffici aziendali da coinvolgere. L'istruttoria dell'attività di controllo può essere assegnata a dipendenti aziendali di qualifica adeguata, di un settore/servizio diverso da quello che ha adottato l'atto controllato.

Il nucleo di controllo è di norma unipersonale e costituito dal Direttore generale. Egli può nominare un secondo componente, con requisiti di indipendenza, per l'esame di particolari categorie di atti che richiedono competenze tecniche specifiche.

Al termine del controllo di ciascun atto e/o procedimento viene redatta una scheda in conformità agli standard predefiniti, che sarà allegata alle risultanze.

Art.10

OGGETTO DEL CONTROLLO

Sono oggetto del controllo successivo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e tutti gli altri atti amministrativi che possono essere selezionati attraverso motivate tecniche di campionamento, secondo una logica di selezione casuale. Nella categoria degli altri atti amministrativi rientrano, fra gli altri, gli ordinativi in economia, i decreti, le ordinanze, i provvedimenti autorizzativi e concessori di diversa natura .

Art.11

METODOLOGIA DEL CONTROLLO

Il controllo successivo di regolarità amministrativa misura e verifica la conformità e la coerenza degli atti e/o procedimenti controllati agli *standards* di riferimento.

Per *standards* predefiniti si intendono i seguenti indicatori:

- a) regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale dei provvedimenti emessi;
- b) affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;
- c) rispetto delle normative legislative e regolamentari in generale;
- d) conformità al programma di mandato, P.E.G., atti di programmazione, atti di indirizzo e direttive



interne.

Per lo svolgimento dell'attività di controllo, il Segretario comunale, sentiti i Responsabili di Servizio e la Giunta Comunale nel caso in la sua stessa attività sia soggetta a controllo in quanto assegnatario di compiti gestionali, stabilisce un piano annuale entro il mese di gennaio, prevedendo, per ciascun settore/servizio operativo dell'Ente, il controllo di almeno il 10 per cento delle determinazioni di spesa e dei contratti aventi valore complessivo superiore a 5.000 euro. Per le altre categorie di atti amministrativi e le spese fino a 5.000 euro, il piano prevede, per ciascun settore/servizio operativo dell'Ente, un ragionevole numero minimo di atti controllati nel corso dell'anno, normalmente in misura pari al 5 per cento del loro numero totale. L'attività di controllo è normalmente svolta con cadenza trimestrale. La selezione degli atti da sottoporre a controllo viene effettuata mediante estrazione casuale, anche a mezzo di procedure informatiche. L'esame può essere esteso, su iniziativa di chi effettua di controllo, anche agli atti dell'intero procedimento o di procedimenti della stessa tipologia. Pertanto gli uffici, oltre al provvedimento oggetto del controllo, dovranno trasmettere la documentazione che sarà loro richiesta. Al fine di svolgere in maniera imparziale, razionale e tempestiva l'attività di controllo, verranno utilizzate griglie di valutazione sulla base degli *standards* predefiniti e con riferimento ai più importanti adempimenti procedurali ed agli elementi costitutivi del relativo provvedimento.

Art.12

RISULTATI DEL CONTROLLO

Le schede elaborate sui controlli a campione sono oggetto di una relazione semestrale e di una annuale da cui risulti:

- a) il numero degli atti e/o procedimenti esaminati;
- b) i rilievi sollevati e il loro esito;
- c) le osservazioni dell'unità su aspetti dell'atto, o procedimento, oggetto di verifica, non espressamente previste ma che il nucleo di controllo ritenga opportuno portare all'attenzione dei Responsabili;
- d) le analisi riepilogative e le indicazioni da fornire alle strutture organizzative.

Le relazioni sono trasmesse 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.



La segnalazione di singole irregolarità, sostanzialmente rilevanti, viene fatta subito al competente Responsabile, al momento del loro rilievo, per consentire le eventuali azioni correttive.

Art. 13

CONTROLLO DI GESTIONE

Per garantire che le risorse siano impiegate per ottenere obiettivi prefissati secondo criteri di economicità, efficacia ed efficienza e ottimizzare il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate e tra risorse impiegate e risultati, l'Ente esegue il controllo di gestione.

Il controllo di gestione è concomitante allo svolgimento dell'attività amministrativa, orienta l'attività e tende a rimuovere eventuali disfunzioni e ad avere i seguenti principali risultati:

- a) la corretta individuazione degli obiettivi prioritari per la collettività;
- b) il raggiungimento degli obiettivi nei modi e nei tempi migliori per efficienza ed efficacia, tenendo conto delle risorse disponibili;
- c) l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa;
- d) il grado di economicità dei fattori produttivi.

Art. 14

SUPPORTO OPERATIVO DEL CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione è supportato dal Servizio Finanziario, che predispone gli strumenti destinati agli organi politici, di coordinamento e ai responsabili della gestione, per le finalità volute dalle vigenti norme.

Le analisi e gli strumenti predisposti dal Dirigente amministrativo n.q. di responsabile del servizio finanziario sono utilizzati dagli Amministratori in termini di programmazione e controllo e dai responsabili del servizio in termini direzionali in ordine alla gestione e ai risultati.

Art. 15

FASI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Per il controllo sulla gestione si assume come parametro il Piano Esecutivo di Gestione, con il Piano integrato di obiettivi e performance.

Il controllo si articola nelle seguenti fasi:

- a) predisposizione del Piano di obiettivi e performance, con la previsione di indicatori di qualità e



quantità, *target* e parametri economici-finanziari riferiti alle attività e agli obiettivi. Il Piano è proposto, a partire dai programmi della Relazione Previsionale, dai Responsabili di Servizio coordinati dal Segretario comunale, validato dall'Organismo comunale di valutazione e approvato dall'Organo politico esecutivo;

- b) rilevazioni dei dati relativi ai costi e ai proventi nonché dei risultati raggiunti in riferimento alle attività e/o obiettivi dei singoli servizi e centri di responsabilità;
- c) valutazione dei dati predetti in rapporto ai valori attesi del Piano, per verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di convenienza economica delle azioni intraprese;
- d) elaborazione di almeno una relazione infrannuale riferita all'attività complessiva dell'Ente e alla gestione dei singoli servizi, di norma elaborata in occasione delle verifiche intermedie dell'organismo comunale di valutazione e prima della verifica in Consiglio comunale sullo stato di attuazione dei programmi;
- e) elaborazione della relazione finale sulla valutazione dei risultati di Ente e per Servizio.

Art. 16

SISTEMA DI RENDICONTAZIONE

I documenti dell'articolo precedente sono elaborati in collaborazione tra il Servizio Finanziario e gli altri Servizi operativi, con la sovrintendenza e il coordinamento del Segretario comunale; sono di volta in volta trasmessi ai Responsabili di Servizio, all'Organismo comunale di Valutazione (O.C.V.) e all'Organo politico.

Le relazioni devono riportare:

- grado di realizzazione degli obiettivi del piano economico di gestione rispetto agli indicatori di qualità e quantità, evidenziando gli scostamenti;
- stato di avanzamento delle spese e degli accertamenti delle entrate per la parte economica-finanziaria rispetto alle dotazioni con evidenziate le variazioni;
- verifica per i servizi più significativi dei mezzi finanziari acquisiti, dei costi dei singoli fattori produttivi e, per i servizi a carattere produttivo, dei ricavi.



Art. 17

NORMA DI PRIMA ATTUAZIONE

In sede di prima attuazione il piano annuale dei controlli successivi viene adottato entro 30 giorni dalla entrata in vigore del regolamento. Tenuto conto della necessità di elaborare in questa prima fase *standards*, parametri e schemi di relazione, in deroga rispetto ai tempi ordinari potranno tenersi due sessioni di controllo entro il 31 dicembre 2014.

