



COMUNE DI MARINEO

Città Metropolitana di Palermo

Prot. n. 1406 del _____

→ Ai Responsabili di P.O. AA. 66
Ai Responsabili di Servizio

E p.c.

Al Sig. Sindaco
LORO SEDI

Direttiva ai sensi dell'art. 147-bis, comma 3 del D.lgs. 267/2000, n. _____/2019
Oggetto: Controllo di regolarità amministrativa e contabile nella fase preventiva di formazione degli atti amministrativi - Adozione proposte di deliberazioni e di determinazioni

Sono pervenute proposte di delibere di giunta e di consiglio con pareri di regolarità contabile e tecnica non adeguati all'art. 147-bis del d.lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d della Legge 213/2012.

Onde superare tali criticità e prevenire eventuali rilievi dalla Corte dei Conti, con la presente si forniscono opportune indicazioni operative che le SS.LL. sono tenute ad osservare scrupolosamente.

Come noto, il D.L. 174/2012, recante "*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), ha 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 (T.U.E.L).

Con 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 sei tipologie di controllo interno (rispetto alle quattro forme preesistenti), ovvero:

- 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 oggetto di uno specifico regolamento, adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 26 del 06.03.2013.

Ciò premesso, si ritiene necessario, fornire chiarimenti e indicazioni operative in relazione alla fase preventiva 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.

Ai sensi dell'art. 147-bis, comma 2, D.Lgs. 267/2000, il controllo di regolarità amministrativa è sia preventivo sia successivo. 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 (nell'ordinamento della regione siciliana l'art. 53 della legge n. 142/90 come recepito dalla legge Regionale 11/12/1991 n.48 e successive modifiche ed integrazioni) e 147 bis, comma 1, D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.).

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".

Si rammenta che 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".

Dall'esame delle norme richiamate, emerge innanzi tutto 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"**.

Al riguardo, si osserva che come stabilito nella recente sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale della Regione Calabria n. 185/2019, con il parere di regolarità contabile sulle deliberazioni, il responsabile dei servizi finanziari non esprime alcun controllo di legittimità.

Secondo la Corte il parere di regolarità contabile non deve essere confuso con un parere di legittimità sull'atto adottando e ciò emergerebbe, in particolare, dalle disposizioni introdotte nel 2012 nel decreto legislativo 267/2000 ed in specie dall'articolo 174 e 174-bis. In particolare dal secondo dei citati da cui emerge una differente responsabilità da parte di chi propone l'atto, ovvero dal soggetto tenuto ad assicurare la correttezza amministrativa dell'atto proposto (e quindi dalla sua legittimità), rispetto al parere di regolarità contabile (che deve essere "assicurata" attraverso il parere del responsabile dei servizi finanziari). Quest'ultimo riguarda esclusivamente l'aspetto contabile/finanziario dell'atto adottando. Pertanto, mentre il parere di regolarità tecnica (di competenza di predisporre la proposta di atto) non si limita "a verificare l'attendibilità tecnica della soluzione proposta" involgendo l'insieme del procedimento amministrativo riguardando sia le regole tecniche (relative al settore di appartenenza) sia quelle generali afferenti la legittimità ivi compresa la legittimità della spesa diversa è la funzione della regolarità contabile. Al responsabile del servizio finanziario è affidata infatti la funzione della tutela degli equilibri di bilancio dell'ente e nell'esprimere il proprio parere dovrà tener conto del corretto riferimento della

spesa ai capitoli di bilancio, ai programmi ed al piano esecutivo di gestione. In sostanza, il responsabile dei servizi finanziari non è tenuto ad esprimersi sulla legittimità dell'atto adottando ed infatti, con la suddetta sentenza, è andato esente dal danno erariale nonostante avesse espresso il proprio parere.

Orbene, l'art. 147 -bis, comma 1, D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L), nel disciplinare a sua volta il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile sulla generalità degli atti amministrativi (compresi, dunque, anche quelli la cui adozione è rimessa alla competenza degli organi gestionali, ovvero determine), dispone, come anticipato, che:

1. Il controllo preventivo di regolarità amministrativa è esercitato da ogni responsabile di servizio attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
2. Il controllo preventivo di regolarità contabile è esercitato dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

A) PROPOSTE DI DELIBERAZIONE DI CONSIGLIO E DELLA 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**" (diversi dagli atti di indirizzo) con ciò intendendo gli atti che non producono e non sono idonei a produrre, per la loro natura squisitamente "politica", effetti diretti o 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 e diversi dagli atti di indirizzo) è obbligatorio 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. Il parere contabile, da acquisire anche in relazione agli atti che producono "effetti indiretti" sulla situazione economico-patrimoniale dell'amministrazione, non sarà necessariamente accompagnato dall'attestazione di copertura finanziaria (che, nella prassi, viene all'occorrenza apposta, in luogo della prenotazione di impegno, anche sulle proposte di deliberazione, senza rinviare a un successivo atto gestionale). Per i provvedimenti produttivi di soli "effetti indiretti", cui non consegue l'immediato verificarsi dell'evento incidente sulla spesa o sull'entrata (c.d. "atti processuali", cioè facenti parte della sequenza che conduce all'adozione dell'atto puntuale"), è, infatti, necessaria l'acquisizione del solo parere di regolarità contabile.
L'attestazione di copertura finanziaria dovrà, invece, essere apposta in aggiunta al parere contabile sui provvedimenti che comportano impegno di spesa o diminuzione di entrata, quali "atti puntuali" produttivi di "effetti diretti" sull'assetto economico-patrimoniale dell'ente.
5. I pareri di regolarità tecnica e contabile sono richiamati nel testo della deliberazione e allegati, quale parte integrante e sostanziale, all'originale dell'atto medesimo;
6. Il Responsabile di direzione proponente è tenuto a individuare, all'esito dell'istruttoria, anche i potenziali riflessi indiretti della proposta sulla situazione economico-patrimoniale dell'ente e a indicarli (o escluderli), unitamente agli eventuali effetti diretti, in

maniera esplicita sulla proposta da inoltrare al Responsabile della direzione finanziaria, che disporrà in tal modo degli elementi necessari per le valutazioni di competenza;

7. Resta ferma in ogni caso la necessità che, i Responsabili delle varie direzioni operino in stretta sinergia con il Responsabile dell'Area finanziaria;
8. Al riguardo, le formulazioni sotto indicate appaiono idonee a garantire il rispetto delle disposizioni normative sopra indicate:

PARERE DI REGOLARITÀ TECNICA

(di competenza del Responsabile della direzione proponente)

"Sulla presente proposta di deliberazione si esprime, ai sensi degli artt. 49, comma 1 (e art. 53 L. 142/90 recepita dalla L.R. 48/91) 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";

PARERE DI REGOLARITÀ CONTABILE

(di competenza del Responsabile della direzione finanziaria)

1. Ove non necessario:

"La presente proposta non necessita di parere di regolarità contabile in quanto non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente";

N.B. In tale ipotesi, in calce alla deliberazione, oltre all'indicazione del responsabile del procedimento, del soggetto che appone il parere tecnico, dovrà essere apposta la seguente dicitura: "Il Responsabile della direzione finanziaria per l'attestazione che la proposta non necessita di parere contabile poiché non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente".

2. Per i provvedimenti (c.d. "processuali") produttivi di soli effetti indiretti sulla situazione economico-patrimoniale dell'Ente:

"Sulla presente proposta di deliberazione si esprime, ai sensi degli artt. 49, comma 1 (e art. 53 L. 142/90 recepita dalla L.R. 48/91) e 147 bis, comma 1, D. Lgs. 267/2000, parere FAVOREVOLE /NON FAVOREVOLE* di regolarità contabile" per le seguenti **motivazioni** _____

3. Per i provvedimenti (c.d. "puntuali") produttivi di "effetti diretti" sulla situazione economico-patrimoniale dell'Ente:

"Sulla presente proposta di deliberazione si esprime, ai sensi degli artt. 49, comma 1 (e art. 53 L. 142/90 recepita dalla L.R. 48/91) e 147 bis, comma 1, D. Lgs. 267/2000, parere FAVOREVOLE di regolarità contabile con attestazione della copertura finanziaria (art. 153, comma 5, D. Lgs. 267/2000):

X si attesta l'avvenuta registrazione del seguente impegno di spesa _____:

X si attesta l'avvenuta registrazione della seguente diminuzione di entrata _____:

oppure

"Sulla presente proposta di deliberazione si esprime, ai sensi degli artt. 49, comma 1 e 147 bis, comma 1, D. Lgs. 267/2000, parere NON FAVOREVOLE di regolarità contabile e non si appone l'attestazione della copertura finanziaria, per la seguente motivazione _____".

B) DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI

Regolarità amministrativa

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa si estrinseca nel parere di regolarità tecnica del responsabile dell'Area competente per materia. Poiché, di fatto, negli atti dirigenziali non vi è alterità tra il soggetto che adotta l'atto amministrativo (il Responsabile) e il responsabile dell'Area (il Responsabile medesimo), non appare opportuno inserire nel testo delle determinazioni il parere tecnico del medesimo Responsabile che sottoscrive l'atto.

Si ritiene, dunque, preferibile inserire nel provvedimento le seguenti formulazioni, anche tenuto conto che, ai sensi dell'art. 5 L. 241/190, il responsabile del procedimento investito dell'istruttoria può essere un soggetto diverso dal dirigente competente all'adozione dell'atto:

IN NARRATIVA (alla conclusione del testo):

"Ritenuto che l'istruttoria preordinata alla emanazione del presente atto consenta di attestare la regolarità e la correttezza di quest'ultimo ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000 "

NEL DISPOSITIVO (alla conclusione del testo):

"Di attestare la regolarità e la correttezza del presente atto ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000 "

Regolarità contabile

Per affrontare la questione relativa al controllo di regolarità contabile negli atti gestionali, occorre delineare, seppur sommariamente, il quadro normativo di riferimento.

Oltre all'art. 147 bis D.Lgs. 267/2000, viene di fatti in rilievo l'art. 153, comma 5, del D.lgs. 267/2000, secondo il quale *"Il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati. Il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità"*.

Le disposizioni richiamate non hanno subito modificazioni ad opera del D.L. 174/2012 (come convertito con L. n. 213/2012). Quanto invece all'art. 147 bis, primo comma, esso stabilisce espressamente che il controllo contabile, riguardante la generalità degli atti amministrativi, è esercitato dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del "parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria".

La norma non sembra, peraltro, distinguere il visto di regolarità contabile dall'attestazione di copertura finanziaria, ma si esprime in termini di "visto attestante la copertura finanziaria".

Secondo una prima possibile lettura di tale disposizione, anche per esigenze di simmetria con il controllo di regolarità amministrativa (che contempla per ogni tipo di atto il "parere" di regolarità tecnica), è necessario acquisire, anche per le determinazioni, il "parere" contabile in aggiunta al "visto".

Appare, peraltro, doveroso evidenziare brevemente a tale proposito che, nel sistema delineato dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000), il parere (avente natura consultiva) si colloca di regola nella fase antecedente alla perfezione dell'atto e che, invece, il visto

di regolarità contabile interviene successivamente e costituisce elemento integrativo dell'efficacia del provvedimento.

Per non appesantire il procedimento, pertanto, ad avviso di alcuni sostenitori della necessità di parere e visto, l'obbligatorietà del controllo contabile preventivo sulle determinazioni dirigenziali avrebbe comportato l'anticipazione del visto e dell'attestazione di copertura finanziaria ad un momento antecedente alla perfezione dell'atto (con una sorta di modifica implicita dell'iter previsto dal D. Lgs. 267/2000).

Tralasciando altri aspetti, si ritiene, prudente trasmettere al Responsabile della direzione finanziaria, analogamente a quanto avviene per le deliberazioni, tutte le determinazioni dirigenziali già perfezionate, accompagnate anch'esse da una apposita attestazione in cui il responsabile dell'atto ne individui, unitamente agli effetti diretti, i potenziali "riflessi indiretti" sulla situazione economico-finanziaria dell'ente.

Può quindi ritenersi sufficiente l'apposizione del visto, nelle ipotesi, seppure residuali, in cui l'atto determinativo sia produttivo di soli effetti "indiretti" (atto "processuale"); il visto si accompagnerà all'attestazione di copertura finanziaria negli atti (c.d. "puntuali") produttivi di effetti diretti (impegno di spesa o diminuzione di entrata).

Il visto e l'attestazione di competenza del Responsabile della direzione finanziaria avranno le seguenti formulazioni e saranno apposti in calce alla determinazione:

VISTO DI REGOLARITÀ CONTABILE e (se necessaria) ATTESTAZIONE DI COPERTURA FINANZIARIA (di competenza del Responsabile dell'Area finanziaria)

1. Ove non necessario:

"La presente determinazione non necessita del visto di regolarità contabile in quanto non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente";

2. Per i provvedimenti (c.d. "processuali") produttivi di soli "effetti indiretti" sulla situazione economico-patrimoniale dell'Ente:

"Sulla presente determinazione SI APPONE/NON SI APPONE*, ai sensi dell'art.147 bis comma 1, D. Lgs. 267/2000, il visto di regolarità contabile" per la seguente motivazione _____

3. Per i provvedimenti (c.d. "puntuali") produttivi di "effetti diretti" sulla situazione economico-patrimoniale dell'Ente:

"Sulla presente determinazione SI APPONE ai sensi dell'art.153, comma 5 e 147 bis, comma 1, D. Lgs. 267/2000, il visto di regolarità contabile con attestazione della copertura finanziaria:
e si attesta l'avvenuta registrazione del seguente impegno di spesa:

oppure

"Sulla presente determinazione NON SI APPONE ai sensi dell'art.153, comma 5 e 147 bis, comma 1, D. Lgs. 267/2000, il visto di regolarità contabile con attestazione della copertura

finanziaria, per le seguenti motivazioni _____.

Per ogni ulteriori aspetto si rinvia, al regolamento sui controlli interni approvato con deliberazione di C.C. n. 16 del 26.02.2019.

Il Responsabile della Direzione Finanziaria, in ossequio alla presente direttiva potrà diremare, previo parere dello scrivente appositi schemi di pareri.

Si rammenta che la presente direttiva nasce dalla esigenza di superare i rilievi mossi dalla Corte dei Conti in sede di controllo ed uniformare i pareri di tutte le direzioni.

L'osservanza della presente direttiva - adottata ai sensi dell'art. 147-bis, comma 3 del Tuel, con obbligo per i Responsabili di P.O. di conformarvisi, sarà verificata in sede di controllo successivo di regolarità amministrativo e contabile.

Il Segretario Comunale

Dr.ssa Daniela M. Amato

(firma autografa sostituita a mezzo stampa
ai sensi dell'art.3, comma 2, del D.Lgs. 39/93)