

**L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI IMPOSTI DAL NUOVO ART. 147-BIS DEL TUEL E LE RESPONSABILITÀ.
IL RAPPORTO FRA RISULTANZE DEL CONTROLLO INTERNO (REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE) E ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI.***

*di Rosario Scalia
Consigliere della Corte dei conti*

Come cittadini dobbiamo augurarci semplicemente una cosa: che l'ennesima produzione normativa in materia di "controlli interni", nell'area degli Enti Locali, sia l'ultima e, per questo, si presenti – nella sua prossima concreta realizzazione – come quella che abbia i caratteri della sostanza, della credibilità, della effettività.

Come studiosi di scienza dell'amministrazione dobbiamo augurarci, invece, più di una cosa: che non si confonda, in primo luogo, il dato nudo e crudo derivante dalle analisi statistiche con il grado di efficienza che si dovrebbe riscontrare presso questa o quella organizzazione, che solo può formare oggetto di comparazione¹, a cura di una Istituzione superiore di controllo quale è la Corte dei conti, quando la metodologia di misurazione dell'attività amministrativa/tecnica sia condivisa con il "controllato". Infatti, gli indicatori (o indici) sono rapporti tra grandezze da utilizzare, ma che vanno sottoposti a una lettura intelligente; sono sintomi da studiare ed analizzare.

Come studiosi di analisi delle politiche pubbliche non possiamo ritenere utilizzabili i dati provenienti dal sistema del controllo di gestione per formulare

¹ La legge 14 gennaio 1994, n. 20, infatti, specifica all'art. 3, c. 4 che "La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. OMISSIS".

un giudizio sulla realizzabilità (o meno) né dei programmi annuali né di quelli a cadenza pluriennale, di cui siano stati dichiarati responsabili della gestione le dirigenze con i propri collaboratori all'inizio di ogni anno.

Perché solo tecniche ad hoc (e indicatori diversi) ci possono supportare nel difficile cammino che accompagna la classe politica nella esplicazione di quello che è il mestiere più difficile e più rischioso tra i tanti mestieri del nostro tempo: quello del decisore politico, appunto, ai diversi livelli di governo.

Un mestiere che deve coniugare etica e professionalità, impegno e lungimiranza, concretezza e visione del futuro.

E che, oggi, è costretto ad assumere decisioni che diventano sempre più limitate nel tempo; più incerte nei loro (positivi) effetti; sempre meno capaci di salvaguardare la dignità umana.

Nonostante ciò, occorre avere coraggio, perseveranza, maggiore attenzione a chi è entrato in situazioni di sofferenza; e che fino a qualche tempo fa assicurava il suo contributo al funzionamento degli apparati pubblici in quanto azionista di essi.

Al decisore politico il compito di ridare fiducia a chi fa funzionare quotidianamente l'organizzazione; a costoro il dovere di rendere ostensibile il loro alto grado di impegno profuso nella quotidianità.

Con la consapevolezza, ormai consolidata e diffusa, che non si può consentire all'utenza di un qualsiasi servizio di non conoscere i costi dello stesso.

La parola "trasparenza" non si può ridurre alla pubblicazione del trattamento economico di questo o di quel dirigente; è un termine che, nel contesto della Pubblica Amministrazione, ha assunto accezioni sempre più articolate e ampie.²

² Vedine esposto il suo particolare significato in Sezione regionale di controllo Lazio della Corte dei conti, delib. n. 24/2013/FRG del 21.2.2013 recante "Valutazioni sulla relazione di fine legislatura della Regione

Se, oggi, l'argomento dominante continua ad essere il "sistema dei controlli interni", qualcosa di anomalo ha pervaso il nostro Paese: qualcuno ha cambiato mestiere; e lo ha fatto con la complicità (consapevole? inconsapevole?) delle diverse burocrazie, da quelle amministrative a quelle professionali, a quelle tecniche.

Un cambiamento che, con molta probabilità, è stato determinato da due fattori, ambedue esogeni al sistema:

a) la progressiva emarginazione dell'intervento del potere pubblico dalla "regolazione" dell'economia (avendo abdicato a favore di un numero sempre più grande di Authorities poste a presidio della ricerca di una effettiva, libera concorrenza nei diversi "mercati");

b) la decisione, anch'essa tutta da verificare, di una sorta di abdicazione apparente del decisore politico dal piedistallo della gestione, lasciando che di quest'ultima risultassero, in punta di diritto, responsabili solo i burocrati (principio di distinzione tra politica e amministrazione).

D'altra parte, la finalizzazione delle risorse finanziarie di un qualsiasi bilancio pubblico sta tutta nell'impegno di realizzare la c.d. "giustizia sociale" (funzione redistributiva del reddito).

Lazio": "Attraverso tale relazione si intende dare attuazione pratica al principio di trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva esecuzione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, indicati dall'articolo 2, comma 2, lettera dd), della legge n. 42/2009 quali criteri direttivi generali degli emanati decreti legislativi. ...

La relazione è (*rectius* dovrebbe essere) una dichiarazione certificata dei saldi prodotti e delle iniziative normative e gestionali intraprese, attraverso la quale da un canto, i cittadini vengono informati sulle reali ed effettive condizioni finanziarie della Regione, con particolare riferimento alla spesa sanitaria, dall'altro gli amministratori entranti vengono a conoscenza, mediante un documento redatto secondo canoni normativizzati, della situazione finanziaria dell'ente.

Le ragioni che si devono ritenere sottese a tale scelta normativa sono, quindi, da ricercare nella finalità principale che la relazione di fine legislatura, sottoscritta dall'Organo di vertice dell'Amministrazione regionale, deve soddisfare, cioè quella di rendere edotti i cittadini della situazione finanziaria e istituzionale in cui si trova l'Ente Regione.

Se tale documento ha come destinatari i cittadini e le imprese – e su tale affermazione l'orientamento della Sezione è concorde - a costoro deve essere spiegato, attraverso l'utilizzo dei parametri dell'efficienza e della economicità, applicati alla gestione delle diverse politiche pubbliche, in qual modo, con quali tempi e a quali costi l'azione amministrativa posta in essere sia riuscita a perseguire gli obiettivi posti dalla legislazione statale/regionale di pianificazione/di programmazione. "

Dato che al bilancio pubblico va attribuito il compito di salvaguardare la dignità umana, tutte le volte che la “politica” ritenga che essa sia compromessa, che essa risulti minimamente messa in pericolo.

Mai escludendo, comunque, che alla sua salvaguardia possa concorrere lo spirito associazionistico, ancor prima che l'intervento pubblico; lo spirito del dare, del singolo individuo in quanto espressione di una comunità coniugato secondo il canone della “*caritas*”.

La realtà del governare, così come quella dell'amministrare la “*res publica*”, è molto diversa da quella che appare al giurista³, e che questi è costretto ad interpretare ricorrendo ai canoni del diritto.

Da qui la necessità di costruire, intorno allo scheletro spolpato dello Stato di diritto, un sistema di difesa;⁴ più o meno penetrabile, nella misura in cui gli attori (politici/burocrazie) di questo teatro della vita siano, più o meno, ispirati dall'etica della responsabilità.

Ma siamo soprattutto consapevoli, oggi, del fatto che non si può eludere la legge nel nome della ricerca di una efficienza che non è stata ancora minimamente dimostrata; per un semplice motivo, perché non sono stati elaborati né indicatori di efficienza né indicatori di efficacia. Ad essi, comunque, il legislatore ha fatto sempre timidamente cenno.

³ Notava la “Commissione Minervini”, costituita nel 1996, a tal proposito: “... La rete dei controlli interni di gestione inseriti, con il decreto 29 del 1993, in tutte le amministrazioni pubbliche (le cui “grandi potenzialità” sono esaltate da Tino) pone in crisi il sistema centralizzato dei controlli affidato, attraverso le Ragionerie centrali, alla Ragioneria generale dello Stato: sistema consolidato e “blindato” dalla riforma De Stefani negli anni tra le due guerre. Il divorzio tra finanza ed amministrazione attiva ha fornito strumenti posti a garanzia dell'unità della gestione finanziaria (sia pur progressivamente svuotati dall'espansione di centri autonomi di spesa, sorti anche per “fuggire” dai controlli, come gli enti pubblici, economici e non, le partecipazioni statali, ecc.), ma ha implicato costi gravi in termini di “deresponsabilizzazione” dei soggetti politici e dei dirigenti pubblici titolari della gestione finanziaria nelle pubbliche amministrazioni.”

⁴ V. art. 1, c. 11, della legge 6 novembre 2012, n. 190 “11. *La Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità. Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.*”

Ma neppure quelli che sono in grado di evidenziare come “economiche” le acquisizioni dall’esterno, risultano essere riportati a sistema; ci si riferisce al complesso mondo degli appalti di opere pubbliche, o all’acquisizione di beni e servizi.

Invece, si è pensato che fosse più semplice “accentrare” il sistema dell’acquisizione di beni e servizi (modello organizzatorio “a rischio” corruzione).

Così che il “quadro”, entro cui gli operatori delle pubbliche istituzioni si muovono, si rivela un po’ mosso: da un lato, si chiede un maggiore rispetto della legge; dall’altro, lo stesso legislatore crea le condizioni obiettive perché il rischio “corruzione” si consolidi nel sistema.

Nel 2012, sono diversi i fenomeni che vengono in emergenza:

- a) la classe dirigente politica (al “centro” come alla “periferia” del sistema) non si è mai allontanata dalla “recinzione” costruita nel 1993, con il d.lgs. n. 29 (voluta da Sabino Cassese), attorno alle risorse finanziarie pubbliche con il principio di distinzione che avrebbe dovuto sussistere tra politica e amministrazione;
- b) la classe dirigente politica ha utilizzato il suo potere (nomina/revoca dei dirigenti) per bypassare questo vincolo, un vincolo fragile, reso assolutamente non giustiziabile e, comunque, ricondotto nell’area del giudice del lavoro;
- c) la classe dirigente politica ha distrutto la “continuità amministrativa” con il ricorso agli “esterni”, ponendo sull’altare delle politiche pubbliche la rappresentazione di esse all’opinione pubblica fatta a mezzo di un uso abnorme dei mezzi pubblicitari (camuffati nell’ampio termine costituito dalla c.d. “comunicazione istituzionale”).

Nel 2012, con il Governo Monti si ridefiniscono i ruoli della politica e delle dirigenze, e si richiede ad ognuno di essi di assumersi una responsabilità sostanziale.

All'illusionismo delle parole, dei concetti, all'impossibile intervento della magistratura si è sostituito il pragmatismo di dover essere responsabili delle scelte fatte, fino in fondo.

C'è spazio ancora per la nascita di fenomeni collusivi tra classe politica e dirigenze?

Dipende con quale animo, e sotto quale prospettiva, ci si pone ...

Se occorre tutelare il bilancio, se occorre far funzionare al meglio la "carità imposta", bisogna fare delle scelte responsabili, evitando di pensare al "Piano nazionale anticorruzione" come un adempimento di natura amministrativa (art. 1, c. 4 lett. c), l. 6 novembre 2012, n. 190).

1. L'addestramento della (nuova) classe politica alla conoscenza delle burocrazie (e dei loro comportamenti).

Da tempo (ormai è quasi venti anni, cioè dal d.lgs. n. 29/1993) nel nostro Paese si è espresso l'avviso che "privatizzando" il rapporto di lavoro della dirigenza si sarebbero conseguiti risultati tangibili di miglioramento del sistema amministrativo. E che di ciò avrebbero ricevuto beneficio indiretto i decisori politici in termini di crescita o di ampliamento di una loro maggiore credibilità tra i cittadini.

Tranne alcuni tentativi di auto-incensamento sui risultati che sarebbero stati raggiunti, predisposti (o commissionati *ad hoc*) dagli stessi gruppi di potere che ne hanno fatto una loro esposizione a difesa del "ruolo" (direttori generali; segretari comunali), si può affermare che "tutto il resto è niente" (a voler parafrasare una bella canzone ...).

Perché le burocrazie non raccontano mai se stesse? (e mi richiamo al ruolo che avrebbero dovuto e dovrebbero svolgere le Associazioni rappresentative dei loro interessi).

Non penso che le burocrazie (e, in particolare, le posizioni apicali di esse) non abbiano niente da dire.⁵

E' possibile che siano state messe a tacere; probabilmente soddisfatte della comoda posizione che deriva dall'essere decisori in piena, totale autonomia del loro livello di retribuzione: essi conoscono il bilancio (datore di lavoro), essi stessi sono controparte in quanto rappresentanti di categoria (categoria lavoratori), essi, infine, si auto-attribuiscono il compenso per la loro attività svolta e per i risultati (mai misurati) raggiunti.

E, poi, per anni hanno lasciato correre sulla loro "performance" annuale, in quanto ancora nessuno è riuscito a schiodarli dall'attribuzione "*erga omnes*" del massimo risultato tra quelli teoricamente conseguibili. Anche perché il quadro ordinamentale è cambiato, subendo un evidente deterioramento.

D'altra parte, costituirebbe un "non sense" la decisione del vertice politico, se questi, alla fine dell'anno, assegnasse ai dirigenti "estranei" all'organico dell'Ente e da lui stesso, peraltro, scelti e nominati, una indennità di risultato inferiore a quella massima prevista in sede di accordo (*ex ante*).

E il paradosso si completa con un tacito accordo tra politica e dirigenza: rinunciare "a priori" alla nomina del "Comitato dei garanti"; Comitato, previsto dall'art. 22 del d.lgs. n. 165/2001, al quale è chiamato a partecipare, in qualità di presidente, un magistrato della Corte dei conti.

Sul punto si registra un silenzio assordante; e un solido patto, invece, è rintracciabile tra Dipartimento della Funzione Pubblica e il resto del sistema amministrativo.

⁵ Un contributo allo sviluppo della storia della Pubblica Amministrazione è stato dato da Claudio Caponetto. V. "*Le memorie di Claudio Caponetto. Per la storia della P.A. in Italia: un contributo di idee e di esperienze*", dossier n. 5.1.7., Istituto "Max Weber", Roma, sett. 2012, pagg. 154.

Invece, abbondano i Nuclei di valutazione, alcuni trasformati in OIV, secondo i dettami del d.lgs. n. 150/2009; organismi irresponsabili – fino a tale momento, ovvero fino al 30 giugno del 2013 – in quanto si limitano a proporre al vertice politico il punteggio (massimo/minimo) di valutazione dei risultati (sempre positivi) raggiunti, secondo quella procedura che la contrattazione collettiva vuole si basi sul contraddittorio tra il valutatore e il valutato ...

E siccome il politico non ha né gli strumenti né il tempo né la voglia di opporsi, *rectius* per contrastare le risultanze che un siffatto organo sottopone alla sua decisione, ne diventa totalmente responsabile.

Non sfugge ad alcuno la posizione di privilegio in cui opera tale organismo; esso viene naturalmente nominato dal decisore politico, ma i componenti - tutti - sono graziosamente suggeriti dalla dirigenza stessa (un caso classico di decisione politica eterodiretta).

D'altra parte, per anni al sistema così conformato i cittadini/le imprese hanno dato ampio credito.

Per capire come “vanno le cose nel mondo” – come diceva Pavese nel suo libro più famoso, “*La luna e i falò*” – è sufficiente segnarsi, su un ideale taccuino, chi sono stati i presenti agli annuali convegni organizzati, alla Fiera di Roma, dal Forum della P.A., con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri: ci sono stati, da sempre, tutti coloro che sul territorio avevano ritenuto di intrecciare alleanze, di costruire percorsi normativi di mantenimento dello status quo, di elaborare sistemi in cui i risultati del controllo di gestione mai avrebbero dovuto disvelare l'inconsistenza autoreferenziale della “valutazione della dirigenza” codificata con estrema cura dal d.lgs. n. 286 nell'ormai lontano 1999.

Fino a che qualcuno ha cominciato a porsi una domanda: questo sistema è stato in grado di ridurre il livello di corruzione nel nostro Paese? O, per caso,

nell'illusione della ricerca del parametro dell'efficienza, si sono perse le condizioni ottimali di contesto?

Ma, soprattutto, come si è coniugato – al di là delle regole del diritto, che sono state tutte, nella quasi totalità dei casi, formalmente rispettate – il parametro della economicità nella realtà amministrativa del Paese, ovviamente da rispettare anche sul versante delle entrate (applicando la disciplina della scienza delle finanze).⁶

Il fatto di pagare, poi, con alte retribuzioni la dirigenza ha ridotto il tasso di non sana gestione delle risorse pubbliche?

Se la Pubblica Amministrazione, poi, deve funzionare nella quotidianità come un'azienda (visione laica), il datore di lavoro si sarebbe dovuto preoccupare di ricercare una corrispondenza all'alto esborso di risorse destinate a remunerare il management; e la dovrebbe trovare – essendo un insieme di organizzazioni non profit – nella soddisfazione della resa dei servizi che va accertata in capo all'utenza.

Non so se stiamo parlando di qualcosa d'altro da noi. E, soprattutto, se stiamo disegnando una realtà amministrativa che, appunto, non ci appartiene.

Nel contesto sopra delineato, il decisore politico non è in grado di valutare nulla; si deve affidare, inevitabilmente, alle campagne pubblicitarie per decantare i risultati del suo operato in modo che essi non siano mai smentiti da chi avrebbe avuto la responsabilità di perseguirli (concretamente).

D'altra parte, nell'intento di provare a smontare il finto mondo che la politica è costretta a far vedere alla collettività, si è provato a trovare un antidoto: si è posto l'obbligo, in capo al Sindaco uscente, al Presidente della Provincia uscente di elaborare, con l'apporto del responsabile del servizio finanziario, la c.d. "relazione di fine mandato".

⁶ *"Il pensiero italiano e la sua diffusione in Europa ed oltre. Nel campo della scienza delle finanze"*; dossier n. 77.3, Istituto "Max Weber", Roma, pagg. 112.

Un modo semplice, intellettualmente onesto con un intento profondo sotteso a tale disposizione (quello di voler costituire la “consegna ideale”, al subentrante nel governo dell’Ente, delle cose fatte e di quello che si sarebbe potuto fare, o fare meglio), per (ri)costruire finalmente la continuità amministrativa, un bene senza il quale l’Italia, come Nazione, sarà condannata al declino.

Con tale strumento di democrazia, che è di partecipazione alle decisioni assunte e ai risultati conseguiti, il Legislatore (art. 1, c. 4, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, come modificato dal d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012) richiede un impegno: quello di dare conto alla collettività dell’azione amministrativa svolta, relativamente alle diverse funzioni di competenza dell’Ente Locale, di quelle proprie e di quelle delegate dalla Regione e quale è stata l’incidenza dei processi decisionali sul bilancio pubblico.

Un modo questo per far venire allo scoperto le illusioni di una classe politica coltivate “in piccolo”, in “edizione minore”, per confrontarle con quelle coltivate dai membri della collettività amministrata; illusioni che non sono tali e che si dovrebbero qualificare bisogni essenziali (cui corrispondono le funzioni fondamentali di cui all’art. 117 Cost.).

E per consentire ai cittadini-azionisti di verificare da vicino che “amministrare” (più difficile, più prosaico dell’altro termine) è cosa ben diversa dal “governare”; e, ancor di più, che senza una buona amministrazione (art. 97 Cost.) non c’è una corretta tenuta dei conti pubblici.

D’altra parte, chi amministra è giusto che sia tenuto a rendere conto: in quale tempo, in che modo, a quali costi lo deve dire, in uno Stato di diritto, la Legge ⁷.

⁷ V. Pelino Santoro, *Il principio di legalità e i suoi controlli*, in Riv. Corte dei conti, Roma, 2000, Poligrafico dello Stato, pagg. 428-443.

Oggi, “la Legge” è diventato il sistema normativo integrato che si rinviene dalla lettura di due, tre provvedimenti di recente approvazione che non possono essere “disattivati” con la protervia con cui sinora lo sono stati quelli che il Parlamento, nel tempo, ha ritenuto di individuare, in piena buona fede, come strumento di miglioramento del sistema amministrativo.

Non ultima, perché fondamentale strategica, la razionalizzazione, sotto un'unica “governance”, delle svariate Scuole di formazione del management pubblico: c'è urgente necessità di creare le condizioni per sviluppare una “cultura nuova”, condivisa, unitaria, tra il management dei diversi livelli di governo: il rispetto del parametro della legittimità deve essere integrato (mai sostituito) dall'applicazione dei parametri dell'efficienza, dell'economicità, dell'efficacia ⁸.

⁸ Cfr. l'art. 1 del d.lgs. n. 286/1999 che così recita “Art. 1. *Principi generali del controllo interno*

1. Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a: a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);

c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);

d) 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 (valutazione e controllo strategico).

2. La progettazione d'insieme dei controlli interni rispetta i seguenti principi generali, obbligatori per i Ministeri, applicabili dalle regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa e derogabili da parte di altre amministrazioni pubbliche, fermo restando il principio di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, di qui in poi denominato “decreto n. 29”:

a) l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo di cui agli articoli 3, comma 1, lettere b) e c), e 14 del decreto n. 29. Essa è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Le strutture stesse svolgono, di norma, anche l'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, in particolare dai Ministri, ai sensi del successivo articolo 8;

b) il controllo di gestione e l'attività di valutazione dei dirigenti, fermo restando quanto previsto alla lettera a), sono svolte da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata;

c) l'attività di valutazione dei dirigenti utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diverse da quelle cui è demandato il controllo di gestione medesimo;

d) le funzioni di cui alle precedenti lettere sono esercitate in modo integrato;

e) è fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico.

2. Come va letto l'art. 147-bis del TUEL?

L'accento che si è fatto al sistema amministrativo nazionale, a come sinora il sistema-Paese ha funzionato (e a come, invece, sarebbe auspicabile che funzionasse), getta una luce nuova sulle disposizioni contenute nell'art. 147-bis del TUEL, come introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. d), del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012.

E ci consente di interpretare la normativa richiamata individuandone, in alcuni casi, la continuità con i metodi di lavoro del passato; in altri casi, la novità va, comunque, interpretata in maniera organica con la disciplina contenuta nell'art. 148 del TUEL, nella nuova versione introdotta dal d.l. n. 174/2012 (art. 3, c. 1, lett. e)), là dove si prevede un'area di intervento dell'Istituzione superiore di controllo, cioè della Corte dei conti, la cui attività istituzionale si svolge attraverso le sue articolazioni regionali: le Sezioni regionali di controllo⁹.

Alle Sezioni regionali in questione vanno indirizzate le relazioni-questionario ex art. 11-bis, d.l. n. 174/2012, le quali contengono proprio una apposita sezione dedicata al tema che qui ci occupa.

3. Gli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile.

4. Il presente decreto non si applica alla valutazione dell'attività didattica e di ricerca dei professori e ricercatori delle università, all'attività didattica del personale della scuola, all'attività di ricerca dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca.

5. Ai sensi degli articoli 13, comma 1, e 24, comma 6, ultimo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi non si applicano alle attività di valutazione e controllo strategico. Resta fermo il diritto all'accesso dei dirigenti di cui all'articolo 5, comma 3, ultimo periodo.

6. Gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico riferiscono sui risultati dell'attività svolta esclusivamente agli organi di vertice dell'amministrazione, ai soggetti, agli organi di indirizzo politico-amministrativo individuati dagli articoli seguenti, a fini di ottimizzazione della funzione amministrativa. In ordine ai fatti così segnalati, e la cui conoscenza consegua dall'esercizio delle relative funzioni di controllo o valutazione, non si configura l'obbligo di denuncia al quale si riferisce l'articolo 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.“

⁹ V. “*Il ruolo della Sezione delle Autonomie in attuazione del d.l. n. 174/2012*” (a cura di Rosario Scalia) – dossier n. 4.1.4.7, Istituto “Max Weber”, Roma, maggio 2013, pagg. 284.

Un obbligo questo a carico del vertice politico, per la cui osservanza il Legislatore non ha fissato delle specifiche scadenze; cosa che ha fatto, per il “Controllo strategico” (art. 147-ter) e per i “Controlli sulle società partecipate non quotate” (art. 147-quater).

Verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni (art. 148 TUEL) diventa uno spazio di intervento nuovo per la magistratura contabile addetta al controllo; aggiungendosi all’ ”esame” dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli Enti Locali (art. 148.bis TUEL). Un tentativo innovativo in tal senso che si sarebbe dovuto svolgere, a preventivo, nella programmazione delle Regioni, è leggibile nel d.l. n. 174/2012; ma il Parlamento ha ritenuto di farlo abortire, in sede di conversione, senza alcuna ragione o *rectius* adducendo il vincolo che si è ritenuto di dover leggere nell’art. 100 Cost..

2.1 Il controllo di regolarità amministrativo-contabile: l’evoluzione, il radicamento nel sistema degli Enti territoriali.

Cosa significa agire, per un amministratore della “*res publica*”, in conformità alle regole del diritto amministrativo?

Significa semplicemente verificare che la produzione degli atti – riferibili alle diverse materie che rientrano in questa o in quella politica pubblica – risulti rispettosa delle prescrizioni contenute, oltre che nella legislazione a carattere generale di fonte statale, nelle diverse legislazioni di settore, sia di fonte statale che di fonte regionale.

Il controllo di regolarità amministrativo-contabile è stato, a suo tempo, correttamente definito dall’art. 1 del d.lgs. n. 286/1999 come quella peculiare attività volta a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa.

In linea di principio, il controllo di regolarità amministrativo-contabile si sostanzia in quella operazione di verifica, detta anche di *audit amministrativo*, che in via successiva accerta la legalità dell'atto, sia sotto il profilo della conformità alle regole dell'ordinamento statale, sia sotto quello della convenienza e della proficuità dell'attività amministrativa mediante l'utilizzo, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 286/1999, dei principi generali della revisione aziendale.

I controlli di regolarità amministrativo-contabile non costituiscono, quindi, una novità nel panorama giuridico italiano, poiché, già in passato, tale tipo di attività esisteva e veniva svolta nei vari comparti dell'amministrazione pubblica.

Tuttavia, la *ratio* del controllo di regolarità amministrativo-contabile consiste nella **creazione di un sistema di monitoraggio interno alle istituzioni pubbliche che dia certezza ai processi di produzione dei dati contabili e alle procedure amministrative**, rendendo particolarmente attendibile l'intero sistema amministrativo-contabile.

Inoltre, l'esplicito riferimento al rispetto dei principi generali della revisione aziendale, in quanto applicabile alle istituzioni pubbliche, tende a **valorizzare una verifica di tipo sostanziale e non puramente formale**, analizzando la correttezza e la convenienza finanziaria delle operazioni contabili, in coerenza con la nuova cultura aziendalistica che deve permeare i comportamenti degli operatori pubblici, che dovrebbero essere improntati ad agire secondo precisi programmi da perseguire e risultati da raggiungere.

Il controllo di regolarità può essere inteso sia come controllo per il miglioramento del processo di governo, che come controllo sulla qualità ed affidabilità del sistema contabile.

Purtuttavia, **il controllo di regolarità amministrativo-contabile resta sempre un controllo su atti e su procedure** e, pertanto, si differenzia dagli altri

tipi di controllo interno di cui al D.L.vo n. 286/1999 tendenti a controllare e valutare esclusivamente i risultati conseguiti durante la gestione amministrativa.

2.2 *Che cosa è la regolarità amministrativo-contabile?*

C'è da osservare, poi, come la regolarità contabile *stricto sensu* sia un giudizio di conformità dell'atto (o operazione contabile) alle regole poste dalla legislazione in materia di contabilità pubblica: una legislazione che, oggi, risulta essere sempre più contrassegnata dal principio costituzionale dell'armonizzazione, appunto, dei bilanci pubblici.

Si tratta, pur sempre, di un giudizio di conformità (o non conformità) a regole che vanno osservate dai responsabili dei servizi e confermate dalla specifica struttura di staff costituita dalla Ragioneria, obbligatoriamente richiesta, nel contesto organizzativo dell'ente Locale, dall'art. 153 del TUEL (d.lgs. n. 267/2000).

Il controllo di regolarità amministrativo-contabile non è soltanto preposto alla verifica della legalità dell'atto, secondo parametri oggettivi e formali, ma costituisce un prezioso strumento di ausilio nei confronti dell'amministrazione, giacché i rilievi e le osservazioni svolti a seguito della verifica contabile non hanno finalità repressive o impeditive dell'efficacia dell'atto, ma assumono una valenza collaborativa al fine di migliorare e sollecitare processi di auto-correzione dell'attività amministrativa.

Pertanto, si può affermare che la Pubblica amministrazione, nell'istituire il controllo interno di regolarità amministrativo-contabile, si è tenuta da sempre al rispetto di quattro principi basilari:

a) ha affidato il controllo di regolarità amministrativo-contabile agli uffici di ragioneria, ai servizi ispettivi di finanza del dipartimento della ragioneria generale dello Stato, ai servizi ispettivi delle singole amministrazioni, ovvero,

agli organi di revisione nel contesto degli enti pubblici, degli enti locali, o ancora agli organi appositamente istituiti dalle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, attesa la particolare professionalità richiesta ai fini dell'esercizio del citato controllo, viene data la possibilità alle pubbliche amministrazioni di avvalersi di soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci;

b) ha posto come obiettivo quello di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Tuttavia, per quanto riguarda gli enti locali, queste finalità sono state confuse con quelle proprie del controllo di gestione, così come definito dall'art. 196 del TUEL, che fa riferimento, tra l'altro, alla verifica dei principi della corretta gestione, dell'imparzialità, del buon andamento dell'amministrazione e della trasparenza dell'azione amministrativa;

c) ha inteso escludere, di norma, le verifiche da effettuarsi in via preventiva da parte della Corte dei conti, in linea con il testo dell'art. 100, c. 2, Cost.;

d) ha ritenuto necessario ricondurre, in ogni caso, all'organo amministrativo competente la responsabilità delle definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto.

E' stato osservato da diversi studiosi di scienza dell'amministrazione che un cattivo funzionamento dell'attività di controllo di regolarità amministrativo-contabile pregiudica anche la proficuità del complesso sistema dei controlli interni.

In primo luogo, infatti, gli uffici deputati al controllo sono tenuti a verificare la corrispondenza degli incassi o dei pagamenti con il titolo giuridico, oltre che la legittimità dell'atto ed il rispetto delle procedure disciplinate dalle leggi di contabilità.

A ciò si aggiunge il fatto che, riguardandola sotto il profilo del controllo contabile, esso deve sostanziarsi nell'accertamento dell'esatta imputazione ai capitoli, nella verifica della capienza degli stanziamenti, nella corretta individuazione dell'esercizio contabile di riferimento (competenza o residui); poi, con l'introduzione della contabilità analitica per centri di costo, risulta imprescindibile anche una verifica della corretta imputazione della spesa in relazione ai vari centri di responsabilità amministrativa ed ai centri di costo. Anche se di questi ultimi aspetti, nessun approfondimento è stato fatto in dottrina (economia delle organizzazioni).

Infine, appare opportuno segnalare le incombenze derivanti dal miglioramento dei saldi della finanza pubblica, che hanno imposto alle pubbliche amministrazioni una riduzione dei costi degli apparati amministrativi (in cui si comprendono quelli della politica) e un contenimento della spesa pubblica.

Conseguentemente, gli organi preposti al controllo di regolarità amministrativo-contabile hanno avuto anche il compito di verificare il rispetto da parte dell'amministrazione delle limitazioni introdotte dalla legge di spesa. Fin dal 1998.

Un'attenta ed accurata attività di controllo assume, quindi, notevole rilevanza, in quanto la mancata individuazione di possibili errori nella attività contabile (ad es., imputazione di una spesa o di un'entrata in capitoli diversi, ovvero in altri centri di responsabilità o di costo, rispetto a quelli corretti) potrebbe determinare un notevole scostamento non solo delle risultanze contabili, ma anche degli esiti degli altri controlli interni in ordine ai parametri di efficacia e di efficienza ed al raggiungimento dei risultati.

Non è, infatti, casuale che nel terzo rapporto predisposto, qualche anno fa, dal Comitato tecnico-scientifico, istituito nel 2000 a seguito delle previsioni

contenute nel d.lgs. n. 286/1999, si sia affermato che **il controllo di regolarità amministrativo-contabile rappresenta il completamento di tutto il sistema dei controlli interni**, garantendo non solo la conformità alla legge dell'azione amministrativa, ma anche l'affidabilità degli altri controlli previsti dal richiamato d.lgs. 286/1999, nel cui contesto deve essere analizzato.

Il Comitato auspicò, appena quattro anni dopo la sua costituzione, che l'attuazione della circolare n. 30 del 1° luglio 2004 del Ministero dell'economia e delle finanze, recante, appunto, i principi generali di revisione per il controllo di regolarità amministrativo-contabile che avrebbero dovuto essere seguiti dai collegi dei revisori degli enti pubblici non economici, rappresentasse il punto di partenza per tutte le pubbliche amministrazioni (compresi, quindi gli Enti Locali) al fine di rendere efficace ed omogeneo il controllo di regolarità amministrativo-contabile.

Infine, deve essere sottolineato che l'obbligo di denuncia alla Corte dei conti, da parte degli addetti al controllo di regolarità amministrativo-contabile, di eventuali fatti riconosciuti come dannosi all'erario ovvero, per quanto riguarda gli enti locali, **l'obbligo di referto all'organo consiliare per gravi irregolarità di gestione**, costituiscono, da un lato, un deterrente per l'amministrazione a perseverare nel comportamento rivelatosi scorretto (*contra legem*) e, dall'altro, **determinano**, conseguentemente, **un maggior livello di autorevolezza delle verifiche e dei rilievi effettuati**.

La domanda che ci si deve porre, oggi, è questa: le innovazioni normative del 2012 sono in grado di modificare i comportamenti delle burocrazie?

2.3 Il ruolo del Responsabile del Servizio finanziario (Ragioneria). Il valore della firma dell'atto amministrativo

La responsabilità diretta del singolo provvedimento (della determina assunta) si concreta anche in capo a chi appone la firma “finale”; ed è colui che è preposto, con atto formale, al vertice di quella struttura (servizio) in cui risulta articolata l’organizzazione dell’Ente Locale (Regolamento di organizzazione approvato dalla Giunta, cioè dall’Esecutivo).

Responsabilità che tale figura dirigenziale condivide con chi è stato individuato di essere “responsabile del procedimento”.

Non c’è alcun dubbio sul fatto che vi è un rifiuto psicologico del “resto” della dirigenza, operante nell’ambito di un qualsiasi Ente Locale, nel vedere collocato, in un organigramma che non può essere considerato più ideale, l’Ufficio di Ragioneria in posizione di staff del Segretario comunale/provinciale o anche dello stesso vertice politico.

Ma, ormai, il sistema di responsabilità che a questa figura l’ordinamento contabile gli imputa, lo pone necessariamente in questa posizione; inducendo anche il Legislatore nazionale a costruire attorno alla sua figura un sistema di garanzie che lo deve porre “fuori” dal circuito normale dei rapporti tra politica e dirigenza.

Oggi il Responsabile del Servizio finanziario (alias della Ragioneria) assume, nel contesto dell’organizzazione dell’Ente Locale, uno dei ruoli più delicati: quello di attestare – nei provvedimenti che comportino spesa emessi dai colleghi – la “capienza” delle risorse finanziarie utili al perseguimento di obiettivi di legge.

Una occasione - questa che ci viene offerta - per sottolineare che viene colta per la prima volta la volontà politica di affermare l’indipendenza del dirigente preposto al Servizio finanziario nel contesto dell’apparato amministrativo nei cui riguardi svolge un ruolo di controllore attento a che non si creino squilibri al bilancio, ma soprattutto che non si continuino a registrare comportamenti degli altri Responsabili che ne riducano l’attendibilità, la

veridicità, la conformità alle leggi. Una ricognizione dei suoi compiti è rintracciabile in alcuni documenti predisposti dai responsabili di tali Uffici (all. 1).

2.4 *Il controllo successivo sulla regolarità (amministrativo-contabile) degli atti amministrativi. La restituzione del Segretario al suo ruolo di garante della legittimità dell'operato dei diversi responsabili dell'organizzazione.*

Quali sono i caratteri del controllo successivo come risulta dal richiamato comma 2 dell'art. 147.bis? Quello di non riguardare la totalità degli atti prodotti, ma di essere ristretto ad alcuni casi.

Quello di essere lasciato, nella scelta, al caso: l'individuazione degli atti avverrà nel rispetto di tecniche di campionamento che dovrebbe privilegiare la casualità.

Ma è una casualità che va rivestita della qualità dell' "intelligenza"; in quanto il dovere di effettuare il controllo di regolarità amministrativa è l'altra faccia del compito intestato alla figura del Segretario, quello di dover essere quest'ultimo il tutore dell'integrità (*compliance*) dell'operato dell'istituzione (art. 1, c. 7, legge 6 novembre 2012, n. 190).

In tal senso, lo si può qualificare come strumentale (sia pure indirettamente) al perseguimento di altro obiettivo posto dalla nostra legislazione (art. 3, d.lgs. n. 62/2013 cit.) a tutela della integrità morale del corpo burocratico.

Un obiettivo eticamente alto, che ci vede impegnati tutti, come facenti parte di una Nazione, che non può essere più quella dei "furbetti".

Una occasione storica, quindi, da non lasciarsi sfuggire perché va realizzato un profondo rinnovamento dei comportamenti che dovrebbero essere

tenuti dalle nostre burocrazie, e, indirettamente, dalla nostra classe politica per quanto ciò sia possibile.

Una occasione formidabile per restituire al Segretario di un Ente Locale, che continua ad essere scelto “*intuitu personae*” dal vertice politico, la sua dignità professionale, la sua indipendenza di giudizio.

Una occasione storica, quindi, che ci consente di riscrivere i confini (poteri) della sua competenza (raggio d’azione).

Un ruolo che deve essere svolto in nome e per conto del “vertice politico” (sindaco; Presidente della Provincia) che ha fatto la sua scelta; spezzando per tale via il filo di compiaciuta collusione che, in molte situazioni, si è venuta a creare tra politica e vertici della burocrazia (amministrativa/tecnica).

Burocrazie (quelle di vertice, in particolare) che non possono più far finta di niente, in quanto ormai chiamate a responsabilità amministrativa quando viene scoperta la violazione del permanente dovere di vigilanza ad esse intestato (sotto il profilo non inedito, nell’ordinamento nazionale, della “*culpa in vigilando*”).

Una responsabilità amministrativa che potrebbe essere condivisa con l’autore della violazione di legge che ha determinato danno all’Erario; o, che, in caso di riscontrata violazione di specifici obblighi comportamentali (delitti contro la Pubblica Amministrazione), potrebbe comportare la condivisione del ristoro posto a carico dell’autore per “danno all’immagine”¹⁰.

¹⁰ Cfr. art. 1, c. 62 della legge 6 novembre 2012, n. 190: “All’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1-quinquies sono inseriti i seguenti:

«1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l’entità del danno all’immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all’articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale.».

Da qui la necessità – come si è accennato – di procedere al recupero del ruolo del Segretario, il quale, ormai, viene richiesto, dalla lettura delle più recenti disposizioni in materia, a riassumere il ruolo di garante della legalità dell'azione amministrativa (intesa, come complesso di atti/provvedimenti che debbono essere capaci di esprimere la *voluntas* dell'Ente ma che vanno “prodotti” nel rispetto della legislazione generale come di quella di settore).

2.5 La creazione di un circuito informativo che ha quale obiettivo l'autocorrezione del sistema. Gli effetti sulle competenze degli altri organi interni di controllo.

L'individuazione di una qualsiasi irregolarità amministrativa o/e contabile non può rimanere circoscritta al rapporto Segretario – Responsabile del Servizio.

Il Legislatore vuole che si crei un circuito virtuoso di informazioni verso il sistema dei controlli di tipo tradizionale; un obbligo di informazione che, se non realizzato, costituisce esso stesso violazione di legge e, in quanto tale, sanzionabile (omissione d'atto d'ufficio).

Omissione rilevabile da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti nel corso dell'attività che essa svolge in sede di controllo sulla gestione o in sede di accertamento sull'attendibilità delle dichiarazioni rese dal responsabile politico di vertice ai sensi dell'art. 148, c. 1, del TUEL (introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e) del d.l. n. 174/2012, in vigore dall'8 dicembre 2012).

E' ragionevole pensare che qualsiasi omissione operata nei termini suindicati costituisce intralcio al funzionamento corretto degli altri due organi di controllo interno richiamati:

- a) quello del Collegio dei revisori/Revisore unico, in quanto precluderebbe ad esso di assumere la decisione di allargare il suo riscontro di competenza su atti/provvedimenti similari a quello ritenuto viziato;

b) quello dell'Organo di valutazione (dirigenziale o del personale in genere) sottrarrebbe un elemento fondamentale ai fini del corretto giudizio che esso deve dare dell'operato del dipendente/operatore.

E, in tal caso, si viene a costruire un reticolo di analisi del comportamento gestionale tenuto dai diversi dipendenti: tra gli elementi di valutazione assumeranno valore le deviazioni dalla norma; deviazioni che dovranno essere opportunamente "pesate", in quanto più o meno incidenti sul livello della retribuzione aggiuntiva a quella fondamentale.

D'altra parte, le reiterate violazioni di legge (c.d. "vizi di legittimità") vengono configurate dall'ordinamento come giustificazione che potrebbe essere posta a base della dichiarazione d'indisponibilità dell'Ente a proseguire nel rapporto di lavoro stipulato con il dirigente o con il dipendente in genere.

3. L'interazione del controllo indipendente esterno di competenza della Corte dei conti e il sistema dei controlli interni, in un Ente Locale.

Non c'è un obbligo, da parte del Segretario dell'Ente Locale, di immediata comunicazione dell'effettuato riscontro di irregolarità amministrativa e/o contabile, riguardanti atti dei responsabili della struttura, nei riguardi della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Il Legislatore non l'ha posto in quanto non ha ritenuto di appuntare la sua attenzione su modalità e/o su termini; ma questo non significa che il Segretario dell'Ente, nella sua autonomia, non lo possa fare.

Potrebbero giustificare l'esigenza di rendere edotto il controllore indipendente esterno le più diverse e svariate ragioni; compresa quella di dover assistere a una "presa di posizione" anomala degli organi di controllo ai quali egli abbia effettuata la dovuta comunicazione di legge (art. 174-bis, c. 3).

Così che tale situazione potrebbe costituire un innesco – là dove se ne presentino le condizioni – per attivare una richiesta di parere alla (stessa) Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge n. 131/2003 e ss.mm.ii. .

In tale contesto, d'altra parte, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti potrebbe ravvisare l'opportunità di acquisire provvedimenti simili che siano stati posti in essere dal titolare del Servizio cui si imputa quel provvedimento che ha formato oggetto di misura auto-correttiva o, comunque, sollecitatoria dell'auto-correzione.

Ciò faciliterebbe, tra l'altro, anche il ricorso da parte della magistratura contabile, in termini di ausiliarietà, alle strutture della Guardia di Finanza,¹¹ nella logica di un avvicinamento sempre più puntuale all'attività amministrativa

¹¹ V. art. 1, c. 7, d.l. n. 174; utilizzo già previsto dall'art. 3, c. 8, della legge n. 20: "Si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453".

posta in essere dalle diverse burocrazie, quando essa impinge sulle risorse finanziarie del bilancio ¹² (atti di natura gestoria).

Invece, al decisore politico di vertice compete l'obbligo di raccogliere (nella totalità in cui si manifesta tale fenomeno) l'elenco delle irregolarità che si siano individuate nel corso sia del primo che del secondo semestre dell'anno (v. par. successivo).

Al magistrato contabile addetto dovrebbe essere consentito di seguire, in relazione al suo prudente apprezzamento, due percorsi:

- a) proporre all'Organo collegiale della Sezione, in sede di elaborazione del programma annuale, di avviare un'indagine *ad hoc*, relativamente allo stato di esecuzione di programmi nel cui contesto si sono accertate le anomalie gestionali (art. 3, l. n. 20/94);
- b) segnalare al Collegio, dandone contestuale comunicazione all'Ente controllato, l'avvio di una immediata indagine ai sensi dell'art. 3, c. 12, della legge n. 20/94 citata.

E' da ritenere che questo modo di approcciare al tema, che può essere capace di mettere in discussione la "compliance" degli apparati (affidabilità gestionale), va riguardato come una innovazione sostanziale. Di cui, oggi, la stessa Corte dei conti non riesce a definire i contorni né a prevedere gli sviluppi.

Il solo fatto che si parli nella legge, *tout court*, di "regolarità della gestione" e, contestualmente, della funzionalità del sistema dei controlli, diversi da quelli che hanno quale obiettivo quello della verifica degli aspetti finanziario-contabili, deve destare l'attenzione in tutti coloro che hanno a cuore la ricomposizione del rispetto delle regole dello Stato di diritto.

¹² V. Protocollo d'intesa sottoscritto il 4 marzo 2013 tra il Presidente della Corte dei conti e il Comandante Generale della Guardia di Finanza; in particolare, art. 2, lett. f).

Uno Stato di diritto che la Corte dei conti auspica di poter leggere nell'amministrazione quotidiana delle risorse pubbliche da parte di tutti i livelli di governo.

Per un semplice ordine di ragioni: senza il rispetto della legge non c'è giustizia, tra i singoli individui come tra i diversi portatori di interesse (gruppi lobbisti)¹³.

Infatti, con la legge il Parlamento/i Consigli regionali – ciascuno nella propria area di competenza – hanno lungamente dibattuto sul sistema delle regole da porre e tali da effettuare il giusto bilanciamento degli interessi in gioco; con ciò dovendo risultare precluso alle burocrazie di elaborare norme di secondo livello non in linea con la “ratio” rintracciabile nelle fonti normative suindicate.

3.1 Quali canoni sono seguiti dalla magistratura contabile nello svolgere il controllo successivo sulla correttezza delle gestioni?

Il controllo successivo è quello che investe i provvedimenti dopo la loro esecuzione; pertanto non si pregiudicano le esigenze funzionali dell'Amministrazione.

Esso consente di formulare – al di là della verifica di legittimità del singolo atto (individuazione dei vizi classici) – un giudizio globale sugli atti gestori in cui si è concretizzato l'agire dell'Amministrazione e di confrontare l'aderenza dell'azione amministrativa ai fini delineati dal potere (legislativo) attraverso l'articolazione del bilancio.

Comunque, la dottrina tradizionale non si è mai posta, in termini di sistema, di analizzare *funditus* gli estremi del contenuto del controllo successivo e, conseguentemente, dei canoni cui ci si deve riferire.

¹³ V. il saggio di Santo Primavera, “*Trafficante sarà lei*”, Bonanno Ed., Catania, 2013.

La tradizionale configurazione dei vizi di legittimità (incompetenza, eccesso di potere, violazioni di legge) può essere pedissequamente estesa per l'esame di legittimità che viene effettuato *ex post* ?

Quale rilevanza e quali effetti ha l'accertamento della illegittimità in sede di controllo successivo ?

Quali sono i mezzi di intervento sulla illegittimità riscontrata ?

Una notazione, in via pregiudiziale, va fatta.

Si è convinti del fatto che l'illegittimità dell'attività è riconoscibile per motivi diversi da quelli per i quali è riconoscibile l'illegittimità degli atti.

E' possibile che una attività, composta da tanti atti legittimi, si riveli nel suo complesso contraria alla legge.

Lo scopo del controllo successivo non è quello di individuare "il punto dolente" (il vizio) del provvedimento; la questione centrale è quella di dover individuare più globalmente l'antigiuridicità del comportamento e sulla base di essa poter riferire a chi spetta, individuando contestualmente le misure correttive assunte.

Da tempo l'intendimento che la "magistratura del buon andamento" ha espresso nel suo lavoro si può racchiudere in questa proposizione: "Il controllo successivo (o *ex post*) ha il fine di riesaminare la situazione, ha un carattere essenzialmente contabile, è diretto ad accertare non solo la regolarità formale ma anche la legalità delle spese eseguite".

D'altra parte, non è indifferente che le operazioni di verifica siano compiute da chi è in posizione di mancanza di interesse rispetto alla partita in gioco.

Si tratta di un'altra autorità, si tratta di un giudice.

La posizione della Corte dei conti è, comunque, "terza" rispetto agli interessi in gioco; essa evoca la funzione giudicante di diritto obiettivo.

4. La responsabilità del decisore politico. Prima e dopo gli esiti (risultanze) del controllo interno ...

Il decisore politico di vertice di qualsiasi Ente territoriale è stato investito in prima persona della responsabilità dell'attestazione che, all'interno del suo Ente, ci sia il rispetto del principio della sana gestione (finanziaria) e che la funzionalità (l'effettivo funzionamento) sia assicurata al sistema dei controlli interni; tra essi, quello "successivo" su atti che, dalla data di entrata in vigore dell'art. 147.bis del d.l. n. 174/2012, risulta intestato al Segretario dell'Ente locale (comma 3), assume – come si è visto – una specifica rilevanza.

Tale disposizione va letta in connessione, comunque, con l'impegno che è richiesto ad ogni Amministrazione di conseguire *“un adeguato livello di trasparenza”* (art. 11, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 150/2009).

Trasparenza che “è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”.

Si è fatto cenno ai diversi significati che si possono attribuire al termine “trasparenza”.

A distanza di poco più di cinque anni, la ritroviamo declinata nella legge 6 novembre 2012, n. 190, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*,

in alcuni commi in cui si articola l'unica disposizione (art. 1) in cui risulta strutturato il provvedimento.

E' significativo che il Legislatore affermi che, avuto riguardo alle disposizioni contenute nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*), le stesse “*integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione*”.

In definitiva è tornato alla ribalta un obbligo “strategico” a carico della classe politica, quello di dover essere più “trasparenti” di quanto sinora, con la condiscendenza delle loro dirigenze, lo sono stati.

Probabilmente, un nuovo spazio di riflessione alla dottrina che si occupa di scienza dell'amministrazione può essere aperto dagli esiti della funzione di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti. E questa è una storia che è tutta da scrivere.