

Il sistema di difesa della P. A. nei riguardi della corruzione e di altri fenomeni distorsivi dei processi decisionali.

Una lettura integrata del ruolo della Corte dei conti e delle Prefetture.

di Rosario Scalia

Consigliere della Corte dei conti

Ha ben sottolineato recentemente, in un saggio sul tema, Francesco Garri come normalmente, nelle relazioni che accompagnano o proposte o disegni di legge e, a volte, anche nel loro testo, si leggano specifici riferimenti alla "cultura della legalità", alla "cultura della responsabilità"; si faccia riferimento, poi, alla "trasparenza" e a "controlli effettivi" che dovrebbero essere esercitati (dalle e) sulle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso l'obiettivo comune risulta essere quello della lotta alla corruzione, lotta che si ritiene di dover combattere, di dover contrastare in vari modi.¹

E' noto, poi, come l'uso di tali espressioni sia adottato in discorsi i quali concernono la previsione di interventi, che sono giudicati pertinenti "a priori" e che hanno la specifica connotazione di configurarsi, in genere, con il carattere della repressività, cioè come interventi da effettuare dopo la violazione di legge si è verificata (non conformità del comportamento al sistema dei doveri e degli obblighi preposti di un amministratore/funzionario pubblico).

¹ Nella parte iniziale si sono riprese le valutazioni espresse dal Presidente della Corte dei conti a. r., Francesco Garri, nel suo pamphlet "La voce di Don Assillo".

Ci sembra, al contrario, che in questo modo si trascura una verità che è sotto gli occhi di tutti. E che tutti vorrebbero, alla fine, nascondere a se stessi (vergogna? riprovazione?)

L'azione repressiva, con l'affrontare, sostanzialmente, illeciti avvenuti a distanza, peraltro, di tempo non si presenta come quella più idonea ad suscitare "virtuosi" ripensamenti. Non è del tutto evidente, infatti, che la comunità sociale mostri sensibilità alla funzione dissuasiva che dovrebbero avere le sanzioni che l'ordinamento ha previsto quando la violazione si è accertata.

E' da condividere l'impressione (che non è solo tale) che i comportamenti corruttivi (attivi/passivi) è sempre da qualificare attività continuativa e mai episodica in quanto, una volta che si dimostri l'intenzione di abbandonarli, non reca (rilevanti) vantaggi; mentre continuare nella sua pratica (da parte dei pubblici operatori) assicura vantaggi certi, e che possono, invece, essere immediatamente acquisiti e goduti senza eccessivi timori di essere sanzionati.

Infatti, le sanzioni si presentano anche agli occhi dei cittadini, cioè della comunità civile, come eventi futuri e incerti; così come la imputazione di responsabilità (in capo al corrotto così come al corruttore) si rivela di non sempre facile prova ed è, soprattutto, di applicazione difficile; richiede, inoltre, tempi lunghi, mentre le procedure relative hanno la caratteristica di essere dotate di strumenti idonei a consentire il loro annacquamento (prescrizione del reato).

Inoltre, se con esse si irrogano sanzioni lievi, non si può evitare che il soggetto (interessato a godere dei frutti del suo comportamento illecito) faccia ricorso al calcolo "costi-benefici"; se si tratta di sanzioni gravi, poi, esiste sempre il rischio della difficoltà di applicazione che porta all'attendibile previsione di esserne, alla fine, vanificata la effettiva irrogazione.

A ciò si aggiunga che, in specie nelle situazioni contrassegnata da diffusa illegalità, anche la sanzione irrogata può essere avvertita come effetto di un evento di sfortuna, più che essere riguardata come la giusta punizione per l'illecito commesso... E ciò dipende dal "sistema dei valori" che informa la società civile. E' così che si ritorna a parlare di etica pubblica.

In sostanza, non si riesce ad affermare la "cultura della legalità" e si ricorre solo ad azioni repressive.

Anzi, sembra che, in tal modo, si può avere soltanto l'illusione per la comunità, così come per il singolo, che ci si voglia salvare la coscienza (F. Garri).

Ecco, quindi, che – a parte la doverosa attenzione della classe politica dirigente al tema del principio del rispetto della legalità da parte di tutti i livelli di governo – la stessa classe politica, soprattutto se il sistema elettorale risulta condizionato dal tipo di scelta (verticistica) degli uomini che sono chiamati a rappresentare il Popolo nelle sedi parlamentari, dovrebbe porre lo stesso livello di attuazione alla crescita morale della comunità, partendo dal rafforzamento delle coscienze dei giovani, degli studenti.

1. Riflessioni sulla “cultura della legalità”, sulla “cultura della responsabilità”.

Si ritiene utile qui aggiungere che devono essere tenute presenti ulteriori riflessioni, o meglio constatazioni, riguardanti in generale la “cultura della legalità” e quella “della responsabilità”, delle quali non è agevole constatare una diffusa consapevolezza tra i membri della nostra comunità nazionale.

«Sono dati di fatto le seguenti convinzioni, queste sì diffuse, le quali riguardano, in ordine alla legalità: la disarmonia tra tassazioni e servizi, l'episodicità delle repressioni, l'incertezza sulla effettività delle pene ed in ordine al principio della responsabilità (a quello della legalità, peraltro, connesso); il mancato accertamento – che talora è dato constatare – della competenza dei soggetti che devono agire per il bene pubblico, lo scetticismo circa l'efficacia del mercato, con l'azionamento delle sue autonome regole, il sostanziale fallimento della regola del “risultato” ai fini del raggiungimento degli obiettivi a favore dei cittadini assegnati all'azione amministrativa» (F. Garri).

Al che è facile che i cultori della materia, gli analisti sul campo di tali fenomeni si interrogano su alcune questioni: «Come può, infatti, non venire in evidenza la recita della lotta all'evasione, rispetto ai risultati? Come possono essere dimenticate le insufficienze dei servizi quando al loro accertamento segue non un'azione correttiva e punitiva, bensì il rinvio al verificarsi di eventi da rendere effettivi da parte di terzi? Come non avvedersi dell'elevata possibilità di sfuggire ai mezzi di repressione previsti per gli illeciti e dell'incertezza di effettività delle pene a fronte delle dimostrazioni offerte dai dati e dagli argomenti illustrati alle inaugurazioni degli anni giudiziari?» (F. Garri).

Tutte domande che richiedono una risposta, non certo semplice. Infatti, non si possono scrivere solo leggi o fornire prescrizioni di natura

comportamentale: è necessario, ormai, un sistema che corresponsabilizzi gli uomini delle diverse istituzioni, fino ad arrivare a fare assumere alla Corte dei conti un ruolo di tutore della legalità (intesa come legittimità/regolarità) a difesa dell'Erario.

Ed è a questo punto che si chiede quale ruolo può avere il Prefetto nei suoi rapporti con il sistema delle Autonomie Locali. Disposizioni queste contenute nella legge 6 novembre 2012, n. 190 (in particolare, nell'art. 1, commi 6, 52, 55 e 82).

Uno sguardo, quindi, va rivolto al sistema organizzatorio delle Autonomie Locali, in quanto tenute ad elaborare il "piano anticorruzione" ; un altro sguardo va rivolto al sistema delle imprese, che non dovrebbe costituire elemento di inquinamento dei processi decisionali di competenza dei gestori delle risorse pubbliche locali.

Si è presa, finalmente, coscienza di un fatto: la legalità si coltiva a condizione che interagisca un sistema vero, efficace di contrasto alla criminalità organizzata. Organizzazione che condiziona le scelte degli amministratori, soprattutto, locali, stante l'attuale sistema del riparto delle competenze amministrative tra livelli di governo scritto nella Costituzione del 2001.

Tale scelta normativa va letta, comunque, come posta dall'ordinamento vigente, a salvaguardia del principio di libera concorrenza tra imprese (sane), coniugata con il principio del rispetto del principio di legalità (in cui si fa rientrare l'obbligo, posto a carico da gli operatori pubblici, di verifica della non sussistenza, in capo ad esse, di essere detenute, direttamente o indirettamente, da soggetti legati alla criminalità organizzata).

In tale direzione va riguardato il sistema normativo leggibile specificatamente nell'art. 53, della richiamata legge 6 novembre 2012, n. 190.

L. 6-11-2012 n. 190

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Publicata nella Gazz. Uff. 13 novembre 2012, n. 265.

Art. 1 *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*

omissis

6. Ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione.

52. Per l'efficacia dei controlli antimafia nelle attività imprenditoriali di cui al comma 53, presso ogni prefettura è istituito l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. L'iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l'impresa ha sede soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.

55. L'impresa iscritta nell'elenco di cui al comma 52 comunica alla prefettura competente qualsiasi modifica dell'assetto proprietario e dei propri organi sociali, entro trenta giorni dalla data della modifica. Le società di capitali quotate in mercati regolamentati comunicano le variazioni rilevanti secondo quanto previsto dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. La mancata comunicazione comporta la cancellazione dell'iscrizione.⁽¹⁵⁾

82. Il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione.

D. Lgs. 24-2-1998 n. 58

Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione
finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996,

n. 52.

E' stato sottolineato dallo stesso studioso più volte citato come «lo scetticismo circa l'efficacia del mercato e dell'applicazione delle sue regole è stato dimostrato dalla crisi in atto ed altrettanto è a dirsi in ordine alla inefficienza della regola del risultato che logicamente ha come presupposto e conseguenza **il mancato accertamento della competenza dei soggetti che presiedono all'azione amministrativa**» (F. Garri).

Il richiamo a “come” risulta governato, infatti, il sistema delle società dipendenti dal bilancio di un ente locale si dimostra più che necessario.

Si pensi al sistema delle società a partecipazione pubblica che ha reclutato oltre ventimila amministratori e circa quattordicimila componenti di collegi sindacali; non dimentichiamo, però, come sia stato lo stesso Legislatore, però, che ne aveva promosso la istituzione, inneggiando al ricorso al “mercato” come la panacea di tutti i mali, che è giunto ad affermare (Atto Camera 1063 del 2008) già qualche anno fa, che le società a partecipazione pubblica sono intese a realizzare forme societarie per “una gestione clientelare e partitocratica del consenso”. Il che significa che i fenomeni di gestione anomala delle risorse pubbliche – gestite con organizzazioni apparentemente privati – si sono moltiplicati.

E’ necessario anche osservare che il riferimento prevalente, nelle analisi dei fenomeni illeciti che turbano le pubbliche amministrazioni, è alla sola corruzione.

La stessa denominazione del Servizio, costituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, ha questo specifico riferimento; si denomina, infatti, Servizio **anticorruzione** e trasparenza.

Di recente, poi, è stato approvato il disegno di legge di ratifica della convenzione ONU, appunto contro i fenomeni di **corruzione** (legge l. 28 giugno 2012, n. 110 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 (in Gazz. Uff. 26 luglio 2012 n. 173).

E’, invece, da osservare che, se si esaminano dati, anche se non recenti, del Sistema di indagine del Ministero dell’interno, si constata che sono stati registrati (in prevalenza nel settore degli appalti pubblici) oltre tremila delitti e risultano denunciate oltre diecimila persone all’anno.

Di questi dati, a parte la distribuzione territoriale che vede, tra le regioni, una quasi sempre uniforme graduatoria (Sicilia, Campania, Puglia, Lombardia, Calabria), è interessante segnalare che le denunce all'Autorità Giudiziaria da parte dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza hanno riguardato in prevalenza episodi di abuso di ufficio, poi quelli di corruzione e, infine, casi di concussione.

La sproporzione evidente a favore dell'abuso di ufficio, tra i reati denunciati, ha una sua spiegazione (F. Garri).

Infatti, si afferma da parte del richiamato studioso che: «la concussione con minore incidenza, ma la corruzione in misura prevalente sono la ragione degli atti di abuso di ufficio, in quanto il funzionario corrotto ha da assicurare, ovvero non può negare, atti o attività a favore del corruttore che lo reintegrino del prezzo della corruzione e, sovente, gli assicurino un vantaggio ulteriore; gli abusi di ufficio possono essere contemporanei ovvero successivi alle attività di corruzione e di concussione».

Le considerazioni riportate rafforzano la convinzione che la scelta migliore è quella secondo cui occorre insistere sul piano organizzativo per modificare le pubbliche amministrazioni; che è necessario agire sui comportamenti, sulle procedure, sulla trasparenza dell'azione amministrativa per porre ostacoli alla realizzazione di illeciti.

A questo esperimento – tale deve essere considerato - devono essere aggiunti il tempestivo azionamento e la sollecita conclusione delle iniziative giudiziarie.

Da qui la necessità di approcciare a una visione diversa delle pubbliche amministrazioni, intendendole come "case di vetro", aperte alla valutazione della comunità, certamente, ma soprattutto disponibili al controllo (ex ante/ex post) ispirato dai parametri della legittimità, ma anche da quelli della efficienza, della economicità, della efficacia; ma non

al "controllo demagogico", bensì al controllo che la Costituzione ha con chiarezza definito (art. 100, c. 2).

2. Corruzione e conseguenti (o concomitanti?) comportamenti amministrativi "scorretti"

Il discorso, a fronte delle osservazioni fatte, sulle soluzioni da individuare per gestire le diverse situazioni in cui si può imbattere (al di là della presentazione di un piano anticorruzione) non risulta agevole da svolgere, da proseguire.

Discorso condizionato dall' "operazione legalità" che richiede tempi lunghi e va attuata con la sperimentazione di strumenti, che sono da correggere o da mutare a seconda che si sia riusciti a conseguire i risultati attesi e/o sperati.

Di questi strumenti si cerca di offrire una serie di indicazioni, di formulare talune osservazioni sugli stessi, quali normalmente individuati, che possano suscitare interesse; non c'è spazio, comunque, per affrontare problematiche che si ricolleghino a riforme che si presentano disarticolate.

Tale operazione deve partire, sotto un profilo di carattere generale, da una premessa.

Il compimento di delitti contro la pubblica amministrazione (nella specie di un delitto come è la corruzione), presenta una situazione suscettibile di molteplici articolazioni; esso è connotato dalla esistenza di un rapporto, ad esempio tra corrotto e corruttore, che comporta un vincolo di controprestazione da parte del primo e a favore del secondo in collegamento con il beneficio assegnato al corrotto con l'operazione di corruzione. Non è un caso che chi corrompe sia un imprenditore, cioè chi ha la disponibilità di fare offerte tali (anche non richieste) da distorcere i processi decisionali che lo riguardano, anzi che lo interessano.

Questo vincolo impone al corrotto di operare a tal fine; e ciò determina l'esigenza di porre in essere operazioni scorrette, anomale (adoperiamo un termine che ha il carattere della atecnicità).

Ora le azioni scorrette si realizzano, nella maggior parte dei casi (anche se non è da escludere che possano essere attuate tramite percorsi amministrativi perfettamente regolari), a mezzo di procedimenti, diciamo ancora genericamente viziati. E la domanda che si pongono gli analisti di organizzazione è sempre quella: esiste, presso ogni ufficio, il manuale di procedura relativo ai diversi procedimenti in cui esso è competente?

A questa constatazione se ne deve far seguire un'altra.

L'esperienza giudiziaria e amministrativa offre un rilevante numero di fattispecie nelle quali risultano accertate in tali sedi sia il fatto di corruzione (per seguire l'esempio) sia la connessione di questo fatto con gli anzidetti procedimenti viziati (che sovente possono concretare altro reato, quale, più diffusamente, l'abuso di ufficio).

E' vera anche la situazione inversa, nel senso che gli accertamenti possono evidenziare la esistenza del solo reato di abuso di ufficio che, però, si (può) collega(re) ad un precedente o coevo fatto di corruzione.

Avere l'occhio attento a questi fatti, individuare le tipologie degli stessi, cioè dei comportamenti effettivi potrebbe, ad avviso di alcuni studiosi del fenomeno, apprestare i dati per la costruzione di un **osservatorio di grande interesse per la lotta alla corruzione** (sempre per restare nel tema prescelto) (F. Garri). Si tratta di capire chi è interessato ad attivarlo: la classe politica? Le dirigenze pubbliche?

In sostanza il tema che si intende affrontare si collega a quello - strettamente connesso - della **trasparenza che deve caratterizzare l'azione amministrativa**, garanzia quest'ultima che può essere apprestata da una complessa adozione di strumenti e da una contemporanea attuazione di controlli interni mirati, cioè intesi a porre in evidenza "i segnali della illegalità" (in tal senso, va letto l'art. 147-bis del TUEL, quale introdotto dal d. l. n. 174/2012).

Naturalmente la esperienza giudiziario - amministrativa offre molti indici rivelatori di azioni illegali che si possono classificare in varie tipologie: azioni illegali che si verificano o sono rese possibili dal collegamento tra amministratori pubblici ed associazioni delinquenti, tra associazioni delinquenti ed imprese, tra imprese ed amministratori pubblici.

E' utile aggiungere, comunque, che la utilizzazione di questi dati potrà contribuire ad attuare una forma ampia di prevenzione, che va intesa ad incidere sui comportamenti contrari ai principi di legalità, o

comunque ad ostacolarne l'attuazione ovvero a precludere che sia raggiunto il risultato economico positivo dell'azione illegale, con l'annullare, l'arrestare o revocare il procedimento inteso a questa finalità.

La trasparenza dei comportamenti pubblici e privati richiede, in sostanza, un "sistema di osservatori" che realizzino la raccolta e la elaborazione comparativa dei dati elementari (o di base) per poter rendere evidenti gli scostamenti da medie che vanno razionalmente individuate, tra tipologie di contratti e nominativi di partecipanti alle gare, ovvero, tra invitati a fare offerte e ditte aggiudicatarie.

Così, una maggiore trasparenza si potrebbe meglio conseguire col munire le elaborazioni di segnalazioni, cioè di quelli che si denominano "indici rivelatori".

Per quanto riguarda il tema della effettività (sostanziale) che devono avere i controlli, alla realtà che vede concentrati nei controlli amministrativi interni le competenze, è da considerare strumento adeguato quello di concentrare nella Istituzione superiore di controllo del nostro ordinamento (la Corte dei conti) un compito: quello del monitoraggio e del coordinamento dell'attività di questi organi interni, in modo da abbandonare le vaghe e poco impegnative indicazioni generiche cui si è abituati, e di realizzare la individuazione di regole per i controlli interni che siano effettivi; e tra queste quella che vorrebbe che i procedimenti siano conclusi entro il termine.

Può anche farsi largo la convinzione che, per tale via, si può realizzare un collegamento tra principi di trasparenza e regole dei controlli da svolgere a seconda dell'emergere non delle varie fattispecie di illegalità, ma anticipatamente attraverso gli "indici rivelatori".

In ogni caso, perché si possano raggiungere risultati con questa coordinata azione in sede amministrativa, occorrerebbe che si determini una ricaduta di questi criteri e dei loro possibili risultati anche sull'attività giurisdizionale, nel senso di un loro utilizzo: attingere a dati/informazioni

sistematizzati costituisce adeguato supporto a decisioni motivate alla cui elaborazione è tenuto chi giudica il comportamento infedele di un qualsiasi amministratore pubblico.

A questo punto, si accenna alla importanza che possono avere per l'accertamento di illegalità i giudizi, a parte quello penale, sia di natura amministrativa (TAR Lombardia, Sez. I, 15.9.2008, n. 4062) che di natura civilistica.

Il discorso avviato presenta alcune difficoltà di comprensione, ma in sostanza esso prospetta la possibilità di individuare un criterio, suscettibile di accertamento e non di valutazione, che colleghi - all'autore dell'azione amministrativa o privata individuata dalle norme - la responsabilità; responsabilità che diventa tanto più chiara quanto più evidente si rende il sistema dei doveri e degli obblighi (tutti previsti dalla legge).

Sarebbe da prevedere, comunque, che, al verificarsi di quelli che abbiamo chiamato "**indici rivelatori**", sia consentito di operare detto collegamento e che, contemporaneamente, ciò sia idoneo a fornire prova della qualificazione di illegalità.

Si è, comunque, dell'idea che la distorsione dei processi decisionali non avviene mai per caso; avviene per consentire a qualcuno di perseguire vantaggi non dovuti (ponderazione degli interessi, quello pubblico deve essere soddisfatto più di quello dei privati).

Probabilmente le regole poste recentemente dal Legislatore a presidio del rispetto (sostanziale) della legalità (nel cui perimetro far confluire i parametri dell'economicità e dell'efficienza, non certo quello della efficacia che richiede tempi e tecniche di controllo più sofisticate di quelle usate normalmente) sono sufficienti.

Si tratta di verificare se la costruzione del piano pluriennale contro i fenomeni corruttivi, assegnato alla sfera della responsabilità politica, sia e

rimanga (possa rimanere) un adempimento formale. Come è stato finora il piano pluriennale della produttività (rectius, performance), necessario per qualificare la corresponsione di trattamenti retributivi extra il livello ordinario di percezione dello stipendio.

E' da ritenere di no. A tale conclusione, infatti, si può agevolmente pervenire se si fornisce una lettura sistemica delle disposizioni contenute nel richiamato art. 1, commi 6, 52, 55 e 82, della legge n. 90/2012, e di quelle contenute nell'art. 147-bis del TUEL, quali introdotte - come si è già accennato - dal d. l. n. 174/2012, nell'inverno di tale anno.

Non si tratta di una concomitanza senza conseguenze; essa richiede alla Corte dei conti l'assunzione di un atteggiamento di controllo - monitoraggio sull'attività gestionale - che finora non ha mai avuto, né ha pensato di dover attivare soprattutto quando si fa "controllo sulla gestione" ai sensi dell'art. 3, commi 5-12, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

3. Verifica del rispetto della legittimità nell'agire amministrativo: il richiamo all'art. 147-bis del TUEL

E' nell'art. 147-bis del TUEL, nella versione introdotta nel 2012, che va individuata nel contesto degli Enti Locali, la difesa della sanezza dell'agire amministrativo, soprattutto quando esso richiede l'utilizzo di risorse finanziarie iscritte nei bilanci pubblici.

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.

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 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 controllo ².

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.

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 in tal senso è leggibile nel d.l. n. 174/2012 nei riguardi delle Regioni; ma che il Parlamento ha fatto abortire, senza alcuna ragione, in sede di conversione del decreto legge.

Così che, oggi, l'attenzione va concentrata sugli Enti Locali, in via diretta, in via indiretta sull'Ente Regione tutte le volte che le risorse finanziarie iscritte al bilancio degli Enti Locali risultano provenire dal bilancio regionale.

Da qui la necessità di recuperare il tema della legittimità/della regolarità, dell'attività amministrativa all'attenzione della società civile.

D'altra parte, il Legislatore nazionale ha inteso ribadire un concetto: che il controllo di legittimità/regolarità (contabile) si deve effettuare ex ante (in maniera totalitaria) ed anche ex post (in maniera casuale) quando il provvedimento va ad incidere sul bilancio pubblico.

E che, nel contesto degli Enti Locali, vede a figura del Segretario comunale/provinciale come il tutore della ri-dichiarata esigenza di rispettare la legge.

² 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.

Il richiamo al d.l. n. 174.

Il richiamo al TUEL.

L'art. 147

(omissis)

CAPO III

Controlli interni

Articolo 147 *Tipologia dei controlli interni*

1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione

dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

d) **verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali**, anche in riferimento all'*articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente*;

e) **garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.**

3. Le lettere d) ed e) del comma 2 si applicano solo agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.

4. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, **anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni.** Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.

5. Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento.

Il richiamo al d.l. n. 174.

Il richiamo al TUEL.

L'art. 147-bis

Controllo di regolarità amministrativa e contabile ⁽³⁰⁴⁾

In vigore dal 8 dicembre 2012

1. 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.

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

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

(304) Articolo inserito dall'*art. 3, comma 1, lett. d)*, *D.L. 10 ottobre 2012, n. 174*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 dicembre 2012, n. 213*.

**La formulazione dell'art. 148
TUEL
(ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. e)
del d.l. n. 174/2012)**

L'art. 148

Controlli esterni

In vigore dal 8 dicembre 2012

1. Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale. ⁽³⁰⁹⁾

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'*articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
- d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure di cui al comma 2.

4. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'*articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20*, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'*articolo 248* del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte

dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

(308) Articolo così sostituito dall'*art. 3, comma 1, lett. e), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 dicembre 2012, n. 213*.

(309) Per le linee guida di cui al presente comma vedi la *Deliberazione 11 febbraio 2013, n. 4*.

**La formulazione dell'art. 148-bis
TUEL
(ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. e) del
d.l. n. 174/2012)**

L'art. 148-bis

Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali ⁽³¹⁰⁾

In vigore dal 8 dicembre 2012

1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della *legge 23 dicembre 2005, n. 266*, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

(310) Articolo inserito dall'*art. 3, comma 1, lett. e)*, *D.L. 10 ottobre 2012, n. 174*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 dicembre 2012, n. 213*.

Le valutazioni della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie

La funzione di indirizzo

INDIRIZZO

Ad. 25.10.2012

n. 15

Prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal D.L. n. 174/2012

Ad. 11.2.2013

n. 4

Linee guida per la relazione semestrale del Sindaco o del Presidente della Provincia di cui all'art.148 del TUEL come riformulato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012, si inserisce nell'ambito di un ampio intervento operato dal d.l. n. 174/2012 in tema di rafforzamento dei controlli sulle autonomie locali adottato mediante modifica testuale di una serie di disposizioni del TUEL. Trattasi di specifica misura funzionale alla verifica della " legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale". Lo schema di relazione semestrale e il questionario, approvati dalla Corte in prima applicazione, potranno essere oggetto di aggiustamenti e semplificazioni alla luce dell'esperienza applicativa. Tali documenti costituiscono l'occasione per l'impianto di una specifica base informativa, che sarà via via aggiornata e sviluppata con i dati acquisiti attraverso le successive relazioni. La predisposizione di tale nuovo documento può comportare, nell'ambito di una complessiva razionalizzazione dei diversi strumenti informativi, il sostanziale alleggerimento degli elementi richiesti attraverso le linee guida previste dalla legge finanziaria per il 2006 (art. 1, co. 166 e ss.). Le relazioni, oltre al contenuto minimo rappresentato dalla compilazione dello schema, potranno dar conto anche di eventuali ulteriori profili di interesse relativi alla regolarità della gestione e all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni. La relazione relativa al primo semestre 2013 dovrà essere trasmessa alle Sezioni regionali di controllo della Corte entro il 30 settembre 2013; quella relativa al secondo semestre, non oltre il 31 marzo 2014.

Le parole dell'art. 147-bis del TUEL

Regolarità amministrativa

Regolarità contabile

Metodo di campionamento degli atti da controllare

Risultanze del controllo

Direttiva/e del Segretario dell'Ente Locale

Organo di revisione

Organi di valutazione dei risultati

Fonte: TUEL (art. 147-bis come introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. d), del d.l. n. 174/2012)

Il fondamento storico del controllo successivo sulla gestione (solo) finanziaria degli EE.LL.

Art. 13

*D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito,
con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51*

I rendiconti degli EE.LL. sono sottoposti al giudizio della Corte dei conti che riferisce al Parlamento sui risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa.

Il richiamo del ruolo della Corte dei conti.

Nel 1981.

La funzione di referto serve da coordinamento e contribuisce a dare una visione globale sulla funzionalità dell'azione amministrativa degli EE.LL..

Essa si inserisce in quello che la dottrina definisce "controllo gestionale di efficienza", a mezzo del quale si viene a conoscenza di come (il modo) gli uffici pubblici impiegano i mezzi finanziari per il raggiungimento dei fini stabiliti dal Legislatore e programmati dall'Esecutivo.

Il pensiero della "Commissione Minervini" (1996)

A ridosso di "Mani pulite".

La buona attuazione delle leggi di riforma amministrativa così ampie come quelle varate nel 1997, **la necessità di rimuovere la condizione di corruzione oggettiva**, potrebbe dirsi, **di importanti settori del nostro sistema amministrativo**, impongono di ricorrere a singoli strumenti, che i Paesi-guida in campo amministrativo (per es., la Francia) da tempo conoscono, ed hanno utilizzato.

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.

La legislazione generale

1.	Legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii.
2.	Legge 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii.
3.	d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii.
4.	d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii.

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 *internal audit*, 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 una novità nel panorama giuridico italiano, poiché, già in passato, tale tipo di attività esisteva e veniva svolta nei vari comparti dell'amministrazione.

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

Inoltre, l'esplicito riferimento al rispetto dei principi generali della revisione aziendale, in quanto applicabile alle Pubbliche istituzioni, 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 della Pubblica Amministrazione, che dovrebbe essere improntata 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 sugli atti e sulle 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.

Il controllo di regolarità amministrativo – contabile.

Nulla di nuovo sotto il sole, dal 1999.

Capo I

Disposizioni di carattere generale

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;

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.

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.

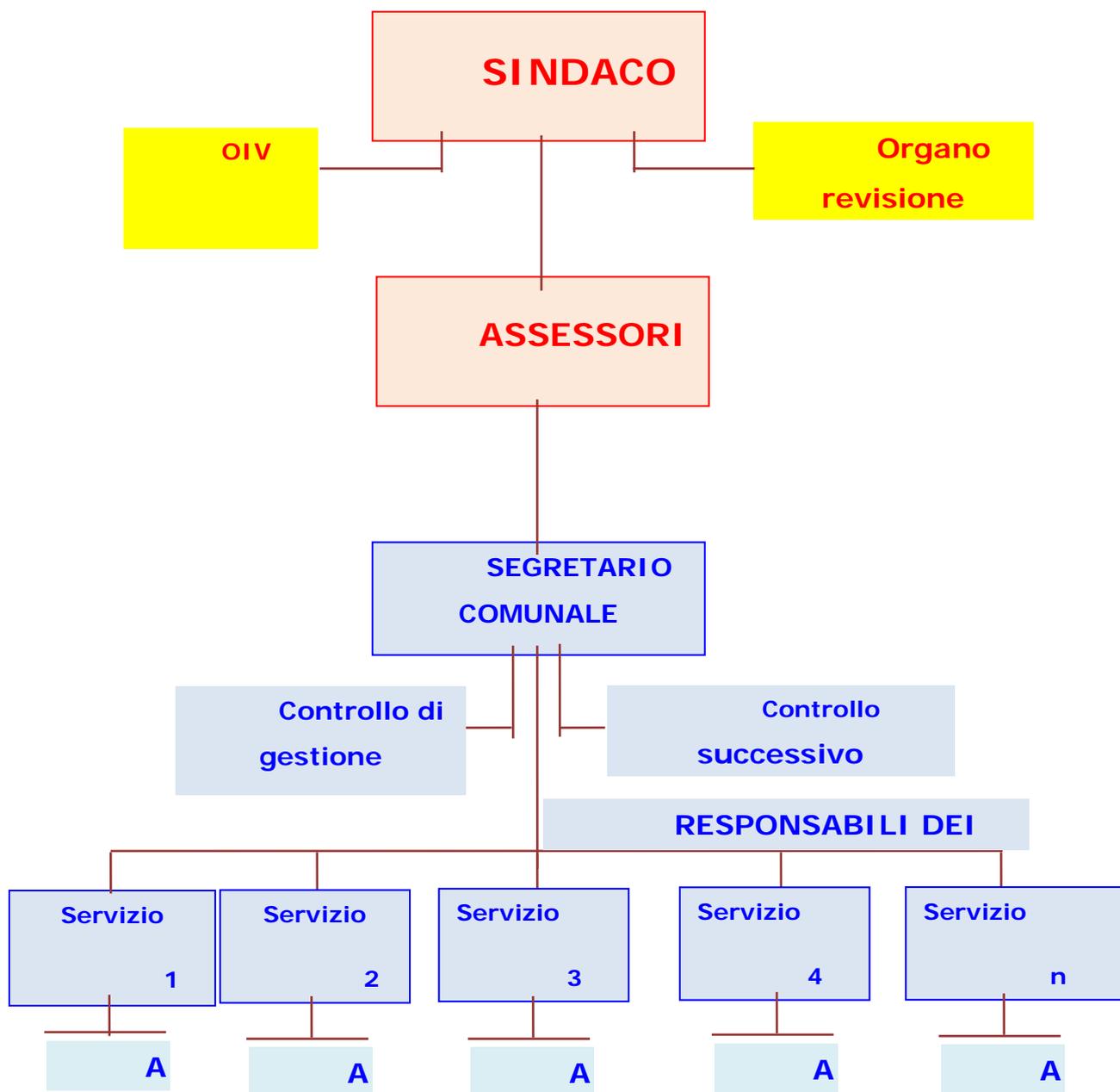
5. Ai sensi degli articoli 13, comma 1, e 24, comma 6, ultimo periodo, della *legge 7 agosto 1990, n. 241*, le disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi non si applicano alle attività di valutazione e controllo strategico. Resta fermo il diritto all'accesso dei dirigenti di cui all'articolo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

Fonte: d.lgs. 30 giugno 1999, n. 286

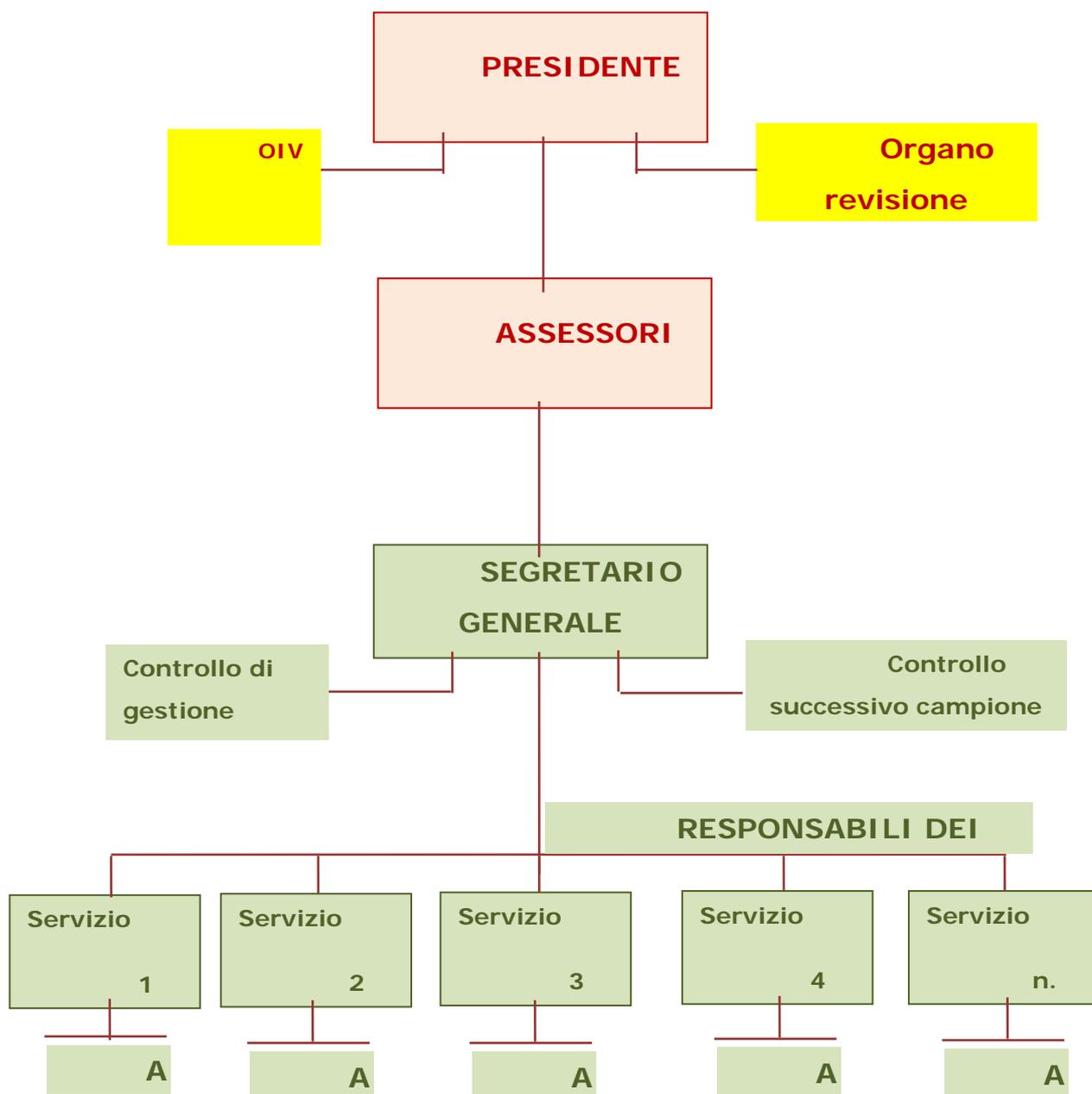
L'organizzazione di un Ente Locale. II Comune

II livello delle responsabilità



L'organizzazione di un Ente Locale. La Provincia

Il livello delle responsabilità



2.2 Che cosa è la regolarità amministrativo-contabile?

La regolarità contabile *stricto sensu* è 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 (in particolare, comma 6).

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, la Pubblica Amministrazione, nell'istituire il controllo interno di regolarità amministrativa-contabile, è tenuta al rispetto di quattro principi basilari:

a) affidare 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 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) 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) escludere, di norma, le verifiche da effettuarsi in via preventiva;

d) 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 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 che, riguardandolo 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) e che, infine, 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 risultando poco diffusa la disciplina della 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 della politica e un contenimento della spesa pubblica.

Conseguentemente, gli organi preposti al controllo di regolarità amministrativo-contabile avranno anche il compito di verificare il rispetto da parte dell'amministrazione delle limitazioni introdotte dalla leggi di spesa.

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 (ed ultimo) rapporto del Comitato tecnico-scientifico 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 D.Lvo 286/1999.

Il Comitato ha auspicato, altresì, che l'attuazione della circolare n. 30 del 1° luglio 2004 del Ministero dell'economia e delle finanze, recante i principi generali di revisione per il controllo di regolarità amministrativo-contabile che devono essere seguiti dai collegi dei revisori degli enti pubblici non economici, rappresenti il punto di partenza per tutte le pubbliche amministrazioni al fine di rendere efficace ed omogeneo il controllo di regolarità amministrativo-contabile.

Infine, si sottolinea che l'obbligo di denuncia alla Corte dei conti, da parte degli addetti al controllo di regolarità amministrativo-contabile, di eventuali fatti 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 scorretto e, dall'altro, **determinano**, conseguentemente, **un maggior livello di autorevolezza delle verifiche e dei rilievi effettuati**.

**La regolarità contabile di un provvedimento amministrativo.
L'orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti.**

1. Esatta imputazione delle spese (prevista nel provvedimento/atto) ai capitoli

2. Verifica della capienza degli stanziamenti (iniziali/definitivi)

3. Individuazione corretta dell'esercizio finanziario contabile (in c/competenza; in c/residui)

4. Corretta imputazione della spesa al centro di responsabilità (individuato all'inizio dell'anno)

5. Corretta imputazione della spesa al centro di costo (contabilità economica)

A cura dell'Istituto "Max Weber"