

IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA ED IL RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE

della Dott.ssa Matilde Esposito

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile nel d.l. 10.10.2012, n. 174, conv., con mod., dalla l. 7.12.2012, n. 213 e la valorizzazione del ruolo del segretario comunale.

Control of administrative and accounting regularity in dl 10.10.2012, n. 174, conv., With mod., From l. 7.12.2012, n. 213 and the enhancement of the role of the Town Clerk.

Sommario: 1. Introduzione. 2. I controlli interni ed il controllo di regolarità amministrativa e contabile (in generale). 3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile nel d.l. 10.10.2012, n. 174, conv., con mod., dalla l. 7.12.2012, n. 213. 4. La valorizzazione del ruolo del segretario comunale. 5. L'autonomia organizzativa e l'indipendenza di giudizio degli organi di controllo: osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

Con il d.l. 10.10.2012, n. 174, conv., con mod., dalla l. 7.12.2012, n. 213, il Governo è, tra l'altro, intervenuto sul T.U.E.L., approvato con d.lgs. 18.8.2000, n. 267, modificando la disciplina dei controlli interni negli enti locali, estrapolandone il contenuto dal d.d.l. sulla Carta delle Autonomie, ancora in corso di discussione parlamentare.

Il mese successivo all'entrata in vigore del d.l. è stata approvata la l. 6.11.2012, n. 190, sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, in cui, nel corso dei lavori parlamentari, era pure confluita la disciplina dei controlli interni, che poi, per l'incalzare degli eventi, è stata recepita nel d.l. n. 174/2012.

I due interventi legislativi sono ispirati dalla stessa preoccupazione di fondo, quale quella di rivitalizzare il circuito dei controlli interni, che, originariamente concepiti al fine di favorire l'introduzione nelle pubbliche amministrazioni della logica di risultato, sembrano oggi, nelle intenzioni del legislatore, maggiormente orientati verso il contrasto dei fenomeni di illegalità e di recupero di efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

In questa logica, con riferimento alle diverse tipologie di controllo interno nelle amministrazioni territoriali, ne risulta valorizzato il ruolo del segretario comunale in una sua

rinnovata veste di garante della legalità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, all'attribuzione di un ruolo così rilevante e delle connesse responsabilità non si è accompagnato un ripensamento della sua collocazione nella struttura organizzativa dell'amministrazione locale e, soprattutto, dell'assoggettamento allo *spoils system*, al quale resta tutt'ora sottoposto, tanto da non essere posto in condizione di autonomia e indipendenza dagli organi di indirizzo politico nello svolgimento, in maniera efficace, delle delicate funzioni connesse al ruolo di garanzia conferitogli dalla legge.

2. I controlli interni ed il controllo di regolarità amministrativa e contabile (in generale).

Come noto, con le riforme degli anni novanta, sono scomparsi i controlli preventivi di legittimità fino ad allora esistenti, eccettuati, per le amministrazioni statali, quelli di cui all'art. 3, co. 1, della l. n. 20/1994.

La soppressione dei predetti controlli è stata determinata dal progressivo affermarsi della logica dell'amministrazione "*di risultato*", rispetto alla quale forme di controllo sui soli profili di legittimità degli atti amministrativi è apparsa del tutto superata, dal momento che atti pur formalmente legittimi potevano costituire espressione di poteri discrezionali non correttamente esercitati rispetto ai canoni di

efficacia, efficienza ed economicità ai quali deve essere improntata l'organizzazione e l'azione amministrativa.

Le funzioni di controllo interno sono state, quindi, orientate, almeno nelle intenzioni del legislatore, verso la verifica del raggiungimento di obiettivi prestabiliti, in un'ottica di ottimale utilizzo delle risorse impiegate ed assicurando l'economicità della gestione e, quindi, la sostenibilità e l'implementazione dei servizi pubblici in relazione alle risorse disponibili; in questo contesto, si colloca anche la valutazione dei dirigenti, finalizzata a verificare il grado di conseguimento degli obiettivi e le competenze professionali dimostrate durante l'espletamento dell'incarico.

Lo spostamento dell'attenzione sulla gestione amministrativa ha lasciato in ombra i profili di legittimità degli atti attraverso i quali l'attività amministrativa si compie, che, tuttavia, costituisce una connotazione ineludibile dell'azione amministrativa che ne può compromettere anche i risultati, come avviene nei non rari casi in cui la realizzazione di importanti opere pubbliche finisce per essere compromessa da procedure di gara illegittime, oggetto di contenziosi giudiziari dall'esito incerto e tali da vanificare il proficuo utilizzo delle risorse impiegate.

Invero, nella disciplina introdotta dal d.lgs. 30.7.1999, n. 286, oltre ai controlli di gestione, strategico ed alla valutazione dei dirigenti è stato previsto anche il controllo di regolarità amministrativa e contabile, finalizzato a «*garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa*» (v. art. 1, co. 1).

Tuttavia, a differenza dei tradizionali controlli di legittimità (preventivi o successivi), il controllo di responsabilità amministrativa e contabile, pur riguardando specifici e determinati atti amministrativi, è sempre finalizzato a garantire la legittimità dei procedimenti di spesa; nelle amministrazioni locali la tipologia di controllo in questione è stata finora svolta essenzialmente attraverso i pareri di regolarità tecnica e contabile (cfr. art. 49 del T.U.E.L.).

Per le amministrazioni statali, la disciplina della tipologia di controllo in questione è stata introdotta, in attuazione della delega di cui all'art. 49 della l. 31.12.2009, n. 196, dal

d.lgs. 30.6.2011, n. 123, secondo cui «*il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, e si svolge in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l'atto di spesa spiega i suoi effetti*» (art. 2, co. 5), e si colloca in un contesto di «*disposizioni volte al rafforzamento ed alla graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche delle attività di analisi e valutazione della spesa*» (art. 1, co.1).

Il controllo è effettuato in via preventiva dagli Uffici centrali di bilancio (U.C.B.) presso le singole amministrazioni centrali e dalle Ragionerie territoriali dello Stato secondo il proprio ambito di competenza per le amministrazioni periferiche (v. art. 3), e vi sono soggetti «*tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato...*» (art. 5, co. 1) e, in ogni caso, sono «*soggetti a controllo preventivo i seguenti atti*:

a) *atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;*

b) *decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito;*

c) *provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo;*

d) *atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;*

e) *accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale. Gli accordi locali stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri sono sottoposti al controllo da parte del competente Ufficio centrale del bilancio;*

f) *atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi;*

g) *atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio»* (art. 5, co. 2).

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato dai predetti «*uffici di controllo*» in due fasi:

i) il controllo contabile, che consiste nella «*registrazione contabile delle somme relative*

agli atti di spesa» dinanzi indicati e produce l'effetto «di rendere indisponibili ad altri fini le somme ad essa riferite» (art. 6, co. 1);

ii) il controllo amministrativo, che si risolve nell'«esame degli atti di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa, con riferimento alla normativa vigente» (art. 7, co. 1). In caso di esito negativo del controllo, gli atti non producono effetti a carico del bilancio dello Stato, salvo che sia esplicitamente richiesto di dare ulteriore corso al provvedimento, sotto la responsabilità del dirigente titolare della spesa.

I controlli successivi, invece, riguardano solo i rendiconti e gli altri conti giudiziali di cui all'art. 11 e sono svolti secondo un secondo programma elaborato sulla base dei criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ricomprendendo, in ogni caso, i rendiconti assoggettati annualmente al controllo della Corte dei conti (v. art. 12).

Come emerge dalla disciplina appena tratteggiata dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, sia preventivi che successivi, nelle amministrazioni statali, si tratta di una tipologia di controllo essenzialmente finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e trasparenza dei procedimenti di spesa, dei rendiconti e dei conti giudiziali, ed affidati ad uffici di controllo, collocati in posizione di indipendenza ed autonomia organizzativa, la cui principale competenza è assicurare il rispetto delle norme in materia di contabilità pubblica.

3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile nel d.l. 10.10.2012, n. 174, conv., con mod., dalla l. 7.12.2012, n. 213.

Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa rappresenta l'elemento di maggiore rilievo nella disciplina sui controlli interni negli enti locali introdotta dal d.l. 10.10.2012, n. 174, essendo finalizzato a garantire l'attendibilità dei bilanci e dei certificati di bilancio.

In primo luogo, il legislatore è intervenuto sui controlli preventivi, modificando l'art. 49 del T.U.E.L., precisando che il parere del responsabile di ragioneria sulle proposte di deliberazione di giunta e di consiglio comunale

che non siano mero atto di indirizzo deve essere richiesto qualora l'approvazione della proposta «comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente», laddove, in precedenza, il parere in questione doveva essere espresso nella più limitata ipotesi in cui la proposta avesse comportato «impegno di spesa o diminuzione di entrata»; gli organi di governo ed indirizzo politico possono non conformarsi ai pareri (sia di regolarità tecnica che contabile), dandone, tuttavia, «adeguata motivazione nel testo della deliberazione», assumendo così l'integrale responsabilità delle conseguenze dannose dell'atto deliberativo.

In secondo luogo, nel disciplinare nuovamente la materia dei controlli interni, dapprima contenuta nell'art. 147 del T.U.E.L. (oltre che nel già richiamato art. 49), il legislatore non solo ha novellato l'art. 147 ult. cit., isolando il controllo di regolarità amministrativa e contabile dalle altre forme di controllo interno (quali il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti), dedicandogli il primo comma, ma ha poi introdotto una disciplina specifica della tipologia di controllo in questione, ora contenuta nell'art. 147 bis.

Al primo comma, la disposizione da ultimo introdotta ribadisce che il controllo di regolarità amministrativa è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ciascun responsabile del servizio ed è esercitato «attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa», mentre «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».

Com'è noto, ai sensi dell'art. 153, co. 5, il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed è apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati (dirigenti o responsabili di servizio).

La disciplina dei controlli preventivi di regolarità amministrativa e contabile di cui all'art. 147 bis, co. 1, riprende la distinzione

delle fasi del “controllo contabile” e del “controllo amministrativo di regolarità amministrativa”, disciplinato per le amministrazioni statali dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 123/2011 (v. *supra* sub 1), con la rilevante differenza, tuttavia, che, nell’ordinamento degli enti locali, non si tratta di due fasi di un unico procedimento di controllo, successivo alla formazione dell’atto ed integrativo della sua efficacia, ma di due autonome forme di controllo nella formazione dell’atto, di competenza non di un unico ufficio di controllo ma di due diversi organi, quello competente per l’adozione dell’atto (il dirigente o il responsabile del servizio), che ne deve assicurare la regolarità tecnica, ed il responsabile di ragioneria, che deve apporre il visto di copertura finanziaria sulle determinazioni e il parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione.

Peraltro, la rilevante novità introdotta dall’art. 174 *bis* è costituita dal controllo successivo di cui al co. 2, che deve essere svolto secondo «*le modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente, sotto la direzione del segretario*» e che ha per oggetto «*le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*».

L’attribuzione al segretario comunale e provinciale delle funzioni di direzione delle attività di controllo successivo potrebbe destare perplessità se riferita complessivamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, considerata la sua caratterizzazione professionale.

Tuttavia, il controllo espletato in via successiva, diversamente dai controlli in via preventiva, non riguarda affatto il “controllo contabile” ma solo il «controllo di regolarità amministrativa», che consiste nell’«esame degli atti... sotto il profilo della regolarità amministrativa, con riferimento alla normativa vigente» (cfr. art. 7, co. 1, del d.lgs. n. 123/2011).

In definitiva, si tratta di un vero e proprio controllo di legittimità, da espletarsi nella fase successiva alla formazione dell’atto ed al momento in cui lo stesso ha prodotto i suoi effetti, che ha per oggetto - a differenza del

controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile disciplinato per le amministrazioni statali dagli artt. 11 ss. del d.lgs. n. 123/2011 - non il rendiconto ed i conti consuntivi ma «*le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi*» (art. 147 *bis*, co. 2, del d.l. n. 174/2012), cioè quegli atti che hanno maggiore rilievo per la gestione amministrativa e finanziaria dell’amministrazione locale.

D’altra parte, il controllo di regolarità contabile, già previsto dall’art. 153, co. 4, del T.U.E.L., è attribuito alla competenza del responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, ed oggi arricchito dell’ulteriore funzione di controllo degli equilibri finanziari, di cui agli artt. 147, co. 2, lett. *c*), e 147 *quinquies*, pur sempre introdotti dal d.lgs. n. 174 ult. cit., che, peraltro, ha novellato anche il già richiamato art. 153, co. 4.

Secondo tale ultima disposizione, il responsabile del servizio finanziario «è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica» (art. 153, co. 4, primo periodo).

In particolare, secondo la disciplina di cui all’art. 147 *quinquies*, co. 1, «il controllo degli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell’organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità».

In definitiva, dall’esame della disciplina di cui agli artt. 147 *bis*, co. 2, 147 *quinquies*, co. 1, e 153, co. 4, emerge con assoluta evidenza che mentre il controllo di regolarità amministrativa è svolto “sotto la direzione” del segretario, il controllo contabile e degli equilibri finanziari è svolto “sotto la direzione” del responsabile del servizio finanziario.

4. La valorizzazione del ruolo del segretario comunale.

Le vicende del controllo di regolarità amministrativa nell'ordinamento degli enti locali - originariamente inserito nel d.d.l. sulla Carta delle autonomie locali, di recente confluito nel d.d.l. sul contrasto alla corruzione ed ai fenomeni di illegalità nella pubblica amministrazione per poi essere inserito, unitamente alle altre forme di controlli interno, nel d.l. n. 174/2012, quale più appropriata *sedes materiae* - ed i connotati specifici che la forma di controllo in esame ha assunto nella disciplina di cui al nuovo art. 147 *bis* del T.U.E.L., lasciano emergere, nello specifico contesto considerato, un processo di progressiva emancipazione del controllo di regolarità amministrativa rispetto alla forma tradizionale del controllo di regolarità amministrativa e contabile, quale forma di controllo specificamente riservata ai procedimenti di spesa, assumendo propriamente la valenza di un vero e proprio controllo di legittimità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, rispetto ai tradizionali controlli di legittimità, il controllo di regolarità amministrativa di cui all'art. 147 *bis* non è finalizzato solo a verificare la legittimità formale degli atti ma anche la trasparenza del procedimento in base al quale gli stessi sono stati adottati ed alla correttezza, sul piano dell'efficacia, efficienza ed economicità, delle soluzioni adottate (cfr. art 1 della l. 7.8.1990, n. 241, e succ. int. mod).

Conseguentemente, appare del tutto coerente la scelta del legislatore di affidare la direzione di questa forma di controllo al segretario comunale e provinciale, anche in considerazione della sua collocazione in posizione sovraordinata rispetto ai dirigenti e responsabili dei servizi (cfr. art. 97, co. 4, del T.U.E.L.), pur rimanendo gli stessi direttamente responsabili, in via esclusiva, della realizzazione degli obiettivi, della correttezza amministrativa, e della efficienza e dei risultati della gestione (v. art. 107, co. 6).

L'autonomia dei dirigenti e dei responsabili dei servizi nell'espletamento dell'incarico è assicurata dalla periodicità del controllo amministrativo e dalla circostanza per cui gli

atti sottoposti a controllo sono «*scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*» (art. 147 *bis*, co. 2), ciò al fine di evitare che l'esercizio delle funzioni di controllo di traducano, se esercitate in maniera mirata e sull'intera gestione, in funzioni di amministrazione attiva, che è, invece, affidata all'esclusiva responsabilità dei dirigenti e responsabili di servizio.

D'altra parte, per la stessa ragione, in caso di esito negativo del controllo di regolarità amministrativa, al segretario non sono attribuiti poteri di intervento in via diretta, potendo lo stesso fornire ai dirigenti e responsabili dei servizi interessati «*direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità*», ciò che appare più coerente con le funzioni di sovrintendenza dell'attività dei dirigenti di cui all'art. 97, co. 4.

E proprio in virtù delle predette funzioni e del ruolo che lo stesso ricopre nell'organizzazione dell'ente locale, assume particolare rilievo la partecipazione del segretario alle altre forme di controllo (cfr. art. 147, co. 4) ed il suo coinvolgimento nel controllo sugli equilibri finanziari (cfr. art. 147 *quinquies*).

L'evoluzione del controllo di regolarità amministrativa in direzione di un vero e proprio controllo di legittimità, per di più non limitato ai soli profili della legittimità formale degli atti ma esteso anche alla trasparenza e correttezza dell'attività oggetto di verifica, e il conferimento di una siffatta forma di controllo al segretario comunale e provinciale, comportano una valorizzazione di questa figura quale punto di riferimento per la legalità dell'azione amministrativa.

In quest'ottica, non appare casuale la disposizione di cui all'art. 1, co. 7, della l. 6.11.2012, n. 190, «*negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione*».

5. L'autonomia organizzativa e l'indipendenza di giudizio degli organi di controllo: osservazioni conclusive.

Costituisce un'acquisizione pacifica che il limite della disciplina dei controlli interni di

cui al d.lgs. n. 286/1999 era costituito dalla mancanza di ogni garanzia di autonomia organizzativa ed indipendenza di giudizio rispetto agli organi politici, con il pericolo che gli esiti dell'attività di controllo fossero condizionati in funzione del gradimento dei predecreti organi politici.

D'altra parte, se nel settore privato i controlli interni rispondono direttamente ai consigli di amministrazione ed al *management* e sono di nomina strettamente fiduciaria, questo avviene perché gli stessi assecondano un'esigenza propria della struttura produttiva, quale quella di ridurre le perdite e aumentare i profitti.

Nel settore pubblico, i controlli interni rispondono a logiche non sempre coerenti con l'indirizzo politico espresso dalle diverse maggioranze, soprattutto quando non in linea con i canoni di buona amministrazione, per cui l'esigenza di autonomia e indipendenza degli organi preposti allo svolgimento di funzioni di controllo appare del tutto ineludibile, dovendo essere l'organizzazione e l'azione amministrativa costantemente sottoposta ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 cost.

Invero, proprio in considerazione del particolare ruolo di responsabilità che aveva assunto il responsabile di ragioneria nell'espletamento dei controlli sull'equilibrio finanziario, il d.l. n. 174/2012 aveva introdotto all'art. 109 un co. 2 *bis*, secondo cui «*l'incarico di responsabile del servizio finanziario di cui all'art. 153, co. 4, può essere revocato esclusivamente in caso di gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio delle funzioni assegnate. La revoca è disposta con ordinanza del legale rappresentante dell'Ente, previo parere obbligatorio del Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato*».

Tuttavia, la disposizione in questione, opportunamente inserita nel decreto-legge, è stata soppressa, in sede di conversione, dalla l. n. 213/2012; non si comprende perché, poi, una norma analoga il decreto non l'avesse sin

dall'inizio prevista anche per il segretario comunale, al quale è demandata la direzione del controllo di regolarità amministrativa.

Eppure l'art. 1, co. 82, della l. n. 190/2012, tutela il segretario comunale e provinciale nella sua veste di responsabile della prevenzione della corruzione, stabilendo che «*il provvedimento di revoca di cui all'art. 100, co. 1, del testo unico di cui al d.lgs 18.8.2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al co. 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*».

In realtà, il regime di tutela del segretario appare assai debole in relazione al ruolo che esso ha assunto quale punto di riferimento della legalità amministrativa, anche con riferimento alle nuove norme sul controllo di regolarità amministrativa, dove, trattandosi di un vero e proprio controllo di legittimità, assume maggiore evidenza l'esigenza di garanzia dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'organo controllore.

Infatti, ai sensi dell'art. 99 del T.U.E.L., la nomina del segretario ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia e cessa automaticamente alla cessazione di quello, salvo conferma, anche tacita, nell'ipotesi in cui il sindaco o il presidente insediatisi a seguito delle consultazioni elettorali non abbiano, entro 120 giorni, nominato altro segretario.

E' inutile aggiungere che la soggezione del segretario comunale e provinciale al regime dello *spoil system* non lo rendono affatto credibile nello svolgimento del suo ruolo di contrasto dei fenomeni di illegalità e di malamministrazione, che il legislatore vorrebbe riservargli.

Si tratta, con ogni evidenza, di una disposizione che costituisce un cimelio di una (si spera) superata concezione della pubblica amministrazione del tutto servente alla politica e non al servizio esclusivo dei cittadini.