



PREFETTURA DI BOLOGNA



S.P.I.S.A.  
SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI  
SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA



PROMO P.A.  
FONDAZIONE  
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI  
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

FONDAZIONE  
*"Istituto di Studi  
Amministrativi  
Umberto Borsi"*

Giornata di studio  
28 gennaio 2013  
Prefettura di Bologna

IL RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI NEGLI ENTI LOCALI  
E IL NUOVO RUOLO DEI SEGRETARI, DEI DIRETTORI  
E DEI RESPONSABILI DEI SERVIZI FINANZIARI  
DOPO IL DECRETO LEGGE 10 OTTOBRE 2012, n. 174

---

---

Bononia University Press  
Via Farini 37, 40124 Bologna  
tel. (+39) 051 232 882  
fax (+39) 051 221 019

© 2013 Bononia University Press

ISBN 978-88-7395-822-2

[www.buponline.com](http://www.buponline.com)  
[info@buponline.com](mailto:info@buponline.com)

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Progetto di copertina: Irene Sartini  
Impaginazione: Lucia Bottegaro

Stampa: Labanti e Nanni Industrie Grafiche (Crespellano, Bologna)  
Prima edizione: febbraio 2013

# SOMMARIO

## SALUTI INTRODUTTIVI

Angelo Tranfaglia, <i>Prefetto di Bologna</i>	7
Franco Mastragostino, <i>Direttore Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica</i>	13

## INTERVENTI

Rafforzamento dei controlli interni, anticorruzione e nuova governance locale <i>Gaetano Scognamiglio</i>	17
Le nuove tipologie di controllo interno nelle prime soluzioni organizzative, con particolare riguardo al controllo successivo di regolarità amministrativa, anche in rapporto alle previsioni della legge 190/2012 <i>Luca Uguccioni</i>	23
I rapporti con i controlli esterni, le responsabilità e le sanzioni <i>Tiziano Tessaro</i>	35

## CONCLUSIONI

Controlli e prospettive di riforma delle amministrazioni locali: considerazioni conclusive <i>Luciano Vandelli</i>	67
--	----



## SALUTI INTRODUTTIVI



# Angelo Tranfaglia

*Prefetto di Bologna*

Signori e signore, a tutti voi il mio più cordiale saluto e il più sentito benvenuto.

Il convegno di oggi, dedicato a temi di particolare interesse per gli amministratori e i dirigenti degli Enti locali e per i segretari comunali e provinciali, è frutto della ormai consolidata collaborazione tra la Prefettura di Bologna, la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università di Bologna e la Fondazione Promo P.A. – cui vanno i miei ringraziamenti, nelle persone rispettivamente del Direttore Prof. Mastragostino e del Presidente Dott. Scognamiglio – nonché con la Fondazione Istituto di Studi di Diritto Amministrativo Umberto Borsi.

Il convegno che si è tenuto in Prefettura lo scorso 15 novembre, per il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei Conti, è stato già l'occasione, come molti dei presenti ricorderanno, per ripercorrere, attraverso l'evoluzione del ruolo della Corte dei Conti, le modalità e gli strumenti del controllo esterno nei confronti di Regioni ed Enti locali.

Come i controlli della Corte sono tesi all'obiettivo di assicurare che la gestione delle risorse pubbliche avvenga sempre nel rispetto delle regole della legge e della buona amministrazione, così assoluta importanza riveste un efficace sistema di controlli interni dell'Ente locale, per il contributo che esso offre al raggiungimento di diversi, fondamentali obiettivi. Tra questi, quello della trasparenza dell'azione amministrativa intesa come piena rendicontabilità dell'utilizzo che l'Ente locale fa delle risorse pubbliche che gli sono affidate; dell'efficienza nell'uso delle risorse per limitare ogni forma di spreco, accompagnata naturalmente dalla legittimità dei comportamenti dell'amministrazione; ed infine l'obiettivo dell'ottimizzazione dell'efficacia e della qualità dell'azione amministrativa.

Un efficace sistema di controlli interni contribuisce a favorire lo sviluppo economico del territorio rendendolo o mantenendolo competitivo. Un territorio diventa competitivo non solo quando realizza idonee infrastrutture e una valida rete di servizi sia all'impresa che ai cittadini, ma anche e soprattutto quando realizza ciò nel rispetto di precisi canoni di efficienza, trasparenza e legalità.

È insufficiente infatti il raggiungimento di un alto livello di qualità del proprio ser-

vizio se questo risultato lo si ottiene a discapito dell'efficienza, e quindi non utilizzando al meglio le risorse disponibili, o tramite procedure non trasparenti, quando non perfino illegittime, in grado di compromettere il mantenimento dei risultati stessi.

La materia dei controlli interni agli Enti territoriali e locali rappresenta pertanto un tema estremamente importante e strategico se si ha a cuore non solo il buon andamento della pubblica amministrazione ma anche la competitività del sistema Paese.

Come già ricordato durante il convegno dello scorso novembre, il rinnovato assetto costituzionale, dopo la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, con l'affermazione della pari dignità degli Enti territoriali e l'introduzione dei nuovi principi sul coordinamento della finanza pubblica – anche in relazione a ineludibili vincoli europei – e sulla perequazione tributaria, ha comportato in questi anni una sempre più stretta interazione tra finanza comunitaria e finanza nazionale.

Ed è nel quadro del contesto europeo e delle misure di governance economica in quella sede sollecitate, che trova collocazione il decreto legge n. 174 del 2012 – terzo intervento sulla spending review – convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, che ha rafforzato i controlli della Corte dei Conti nei confronti di Regioni ed Enti locali, ridisegnando anche il sistema dei controlli interni.

L'art. 3 (intitolato "Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali") del decreto legge riscrive il sistema dei controlli interni, tanto preventivi quanto successivi sugli atti degli Enti locali, prevedendone un loro massiccio rafforzamento. Gli attuali articoli dal 147 al 147-*quinquies* del Testo Unico degli Enti Locali, che sostituiscono l'originario articolo 147, ridisegnano l'intero sistema.

È stato implementato il sistema dei controlli interni, prevedendo oltre ai controlli di regolarità amministrativa e contabile, di gestione e al controllo strategico, anche il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente e il controllo degli organismi gestionali esterni all'ente, in particolare sulle società partecipate non quotate, nonché il controllo della qualità dei servizi erogati.

Il nuovo sistema così delineato doveva essere reso operativo entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge, quindi dall'11 ottobre 2012. L'art. 3, comma 2 del decreto legge n. 174 del 2012 fissa infatti i tempi per adeguarsi alla riforma, prevedendo che gli Enti locali approvassero in Consiglio comunale (entro il 9 gennaio 2013) un regolamento disciplinante il sistema dei controlli interni dandone formale comunicazione al Prefetto ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti; la norma prevede, inoltre, che in caso di inadempienza il Prefetto inviti l'ente, che non abbia provveduto, ad adempiere entro il termine di 60 giorni. Decorso inutilmente anche questo termine, il Prefetto darà avvio al procedimento di scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. *a*) del TUEL (per gravi e persistenti violazioni di legge).

Per quanto riguarda la provincia di Bologna, circa un terzo degli Enti interessati – tra i quali il Comune capoluogo e la Provincia – ha già provveduto all'adozione della delibera consiliare di approvazione del regolamento relativo alla definizione e alla disciplina dei nuovi controlli; la stragrande maggioranza dei Comuni ha comunicato la data della seduta del Consiglio in cui si procederà all'approvazione del regolamento; pochi sono invece

quelli che non hanno adempiuto né hanno comunicato i tempi previsti per l'approvazione e che sono stati conseguentemente formalmente invitati dalla Prefettura a provvedere.

Il d.l. n. 174/2012 segna dunque un'inversione di tendenza rispetto al 2001 quando con la riforma del Titolo V della Costituzione, furono aboliti i Comitati Regionali di Controllo (Co.re.co) e cessò la loro attività di controllo a tutela della legittimità degli atti, proseguendo quel percorso di affievolimento del sistema dei controlli sugli atti degli Enti locali iniziato già con la legge n. 127 del 1997 (c.d. Bassanini bis) quando fu eliminato il parere preventivo di legittimità del segretario comunale sugli atti deliberativi degli Enti locali.

Tuttavia non bisogna dimenticare che il federalismo e il potenziamento delle autonomie, (con la conseguente nuova distribuzione del potere e delle risorse finanziarie e patrimoniali, e, quindi, la connessa esigenza di un nuovo bilanciamento di poteri, da ricercare nell'equilibrio tra il maggiore riconoscimento delle Autonomie e la tutela dei valori di coesione), non solo non hanno ridotto in questi anni l'esigenza di controlli, ma ne hanno richiesti di più incisivi ed efficienti rispetto a quelli tradizionali. Ci si riferisce, in particolare, non ai controlli formali e legalistici, bensì a quelli mediante i quali le Istituzioni e i cittadini sono posti in grado di conoscere e valutare i risultati delle gestioni pubbliche ed il modo in cui è stata impiegata la ricchezza comune.

L'esigenza di questo tipo di controllo così come, più in generale, dei controlli sulle modalità di gestione delle risorse pubbliche, anche al fine di controllare e monitorare la coerenza delle scelte territoriali con gli obiettivi nazionali di contenimento della spesa e gli obblighi comunitari, è emersa in maniera ancor più forte e chiara a seguito della pesantissima crisi finanziaria ed economica mondiale, avvertita in maniera ancor più grave a livello europeo, nei Paesi legati alla moneta unica, causa il livello ormai insostenibile del loro debito pubblico, che ha indotto l'Unione all'adozione di misure volte a vincolare gli Stati ad un complesso di regole finalizzate a contenere l'esposizione dei loro bilanci.

In quest'ottica il d.l. n. 174/2012 è teso anche a favorire l'adeguamento delle procedure di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede europea e, quindi, il processo di integrazione.

Non si può ignorare poi l'attuale contesto di scandali e i fenomeni di malcostume nel mondo della politica che hanno travolto alcune Regioni del nostro Paese, e, più in generale, di deterioramento della cosiddetta finanza locale, che hanno portato a rivalutare e rivedere, appunto, il sistema dei controlli.

Non dobbiamo inoltre dimenticare che, pur nel rispetto dell'autonomia degli Enti locali, la valorizzazione di più efficaci controlli sulla loro attività amministrativa e finanziaria, in grado di monitorarne l'andamento, è dettata dal fatto che ai medesimi, nel corso degli anni, sono state attribuite sempre maggiori funzioni da esercitare e, quindi, maggiori responsabilità nella erogazione di servizi puntuali ed efficienti alle comunità di riferimento.

L'evoluzione in senso federale del nostro sistema ordinamentale ha comportato e comporterà sempre più la necessità di assicurare una razionale gestione economica in funzione del raggiungimento di obiettivi e risultati, vera e propria "filosofia" di fondo che deve informare una macchina pubblica moderna focalizzata sulla mission primaria del soddisfacimento dei bisogni collettivi.

Ma la grande sfida che attende oggi il Paese è quella di coniugare l'esaltazione delle grandi potenzialità che il sistema delle Autonomie è in grado di esprimere, con la coesione e la solidarietà sociale, armonizzando le potenzialità locali con l'interesse generale incarnato dallo Stato, sintesi ultima della collettività nel suo complesso e quindi anche con un efficiente, efficace e corretto uso delle risorse pubbliche.

È una sfida per vincere la quale è indispensabile disporre di un idoneo sistema di controlli sia esterni che interni.

In questo contesto mi piace sottolineare l'importanza di una sempre più significativa responsabilizzazione, prevista dai recenti provvedimenti normativi, di alcune figure professionali interne all'Ente locale, quali il segretario comunale/provinciale e i revisori dei conti, obiettivo per il quale i Prefetti non possono che avere speciale attenzione e cura.

L'organo di revisione contabile degli Enti locali è chiamato a svolgere una importantissima funzione di "connettore" tra il sistema dei controlli interni e la Corte dei Conti. La peculiarità e la complessità dei compiti dei revisori hanno indotto il legislatore (art. 16, comma 25, del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011) a introdurre nell'ordinamento speciali garanzie a tutela della loro indipendenza da influenze politiche in grado di condizionarne l'esercizio imparziale delle funzioni. Questo mediante un nuovo sistema di nomina dei revisori, che sottraendo all'organo elettivo il potere di nomina degli stessi, ne ha previsto invece la scelta mediante estrazione da un elenco, procedura che si tiene presso le Prefetture, e ciò ad ulteriormente sottolineare la posizione di terzietà e di imparzialità che deve contraddistinguere gli stessi, e l'importanza che, nell'ambito della nuova procedura e delle ragioni che hanno portato ad essa, ha assunto la tutela dell'indipendenza dell'organo di controllo.

Ma sono i segretari comunali che, per la loro posizione del tutto peculiare di crocevia e snodo dell'amministrazione locale, in quanto responsabili dell'attuazione degli indirizzi dell'organo politico e al contempo dell'adeguatezza e della legittimità della procedura ad essa finalizzate, più di altri si trovano a dover coniugare, non senza fatica, legalità e attenzione all'efficacia e all'efficienza della gestione.

I principi di legalità ed efficienza spesso sono stati rappresentati quali principi difficilmente conciliabili, quasi che essi non potessero coesistere, o meglio, realizzare una sinergia positiva in grado di permettere, sola, di raggiungere quel "buon andamento" dell'azione amministrativa statuito dalla Costituzione.

Invero, se una tale apparente dicotomia poteva ipotizzarsi – sul piano teorico – fino a un ventennio fa, certamente essa non è più possibile a seguito della stagione delle riforme iniziata con le leggi n. 142 e 241 del 1990, ed a maggior ragione ora che, nel rinnovato sistema delle autonomie in senso federale, è emersa una nuova e più moderna visione dell'agire amministrativo in cui i principi di efficienza ed efficacia assumono esplicitamente una valenza di primissimo piano.

Nel quadro della coesistenza di questi due principi, sia il provvedimento legislativo in materia di controlli (d.l. n. 174/2012) sia la cosiddetta legge anticorruzione (l. n. 190/2012), hanno ad esempio previsto il rafforzamento, in maniera incisiva, delle funzioni di controllo e garanzia dei segretari comunali (si pensi, a titolo di esempio, al marcato po-

tenziamento dei compiti di controllo successivo assegnati ai segretari, e alla predisposizione e al coordinamento delle iniziative volte alla prevenzione dei fenomeni di corruzione e alla vigilanza sulla loro attuazione, con precise responsabilità di natura disciplinare ed erariale in caso di omissione di controllo).

Nel rinnovato contesto dei controlli interni, il segretario è infatti oggi il responsabile del controllo di regolarità amministrativa e contabile nella fase successiva allo svolgimento dell'attività amministrativa (nella fase preventiva questo controllo è rimesso ai pareri tecnici dei singoli dirigenti e a quello del dirigente finanziario); controllo diretto in particolare sulle determinazioni comportanti impegni di spesa e sui contratti. Il segretario trasmetterà poi le risultanze di detto controllo al Consiglio comunale, ai revisori dei conti, ai responsabili dei servizi – eventualmente insieme alle direttive cui conformarsi – nonché agli organismi di valutazione dei risultati dei dipendenti. Comunicazioni tutte finalizzate a realizzare un controllo “diffuso”.

I recenti provvedimenti rinnovano pertanto, confermandolo e potenziandolo, il ruolo strategico dei segretari comunali all'interno degli Enti locali, poiché a loro come agli altri soggetti responsabili della direzione complessiva degli Enti locali è oggi affidato il delicato ed importante compito di garantire al tempo stesso legalità ed efficienza, vera e propria sfida se si ha a cuore il futuro del Paese.

Alla luce anche delle nuove ed accresciute funzioni in materia di controlli e di prevenzione della corruzione assegnate ai segretari, fermo restando la loro responsabilità in ordine all'attuazione degli indirizzi dell'organo politico cui poc' anzi si faceva riferimento, non può non emergere l'esigenza di rivederne lo status così da rafforzarne le garanzie di indipendenza affinché possano concretamente svolgere in maniera efficace questo ruolo e queste funzioni.

I lavori di questa mattina prevedono, dopo l'intervento del Prof. Mastragostino, le relazioni del Presidente della Promo P.A. Dott. Scognamiglio, del Segretario generale del Comune di Bologna Dott. Uguccioni e del Consigliere della Corte dei Conti Dott. Tessaro, da tempo impegnato su questi temi e fra le voci più autorevoli a livello nazionale, cui seguiranno le conclusioni del Prof. Vandelli, da sempre vicino alle iniziative organizzate dalla Prefettura di Bologna e che frequentemente hanno avuto il pregio di giovare dei suoi importanti contributi scientifici.

Sono perciò certo che questa giornata di studio costituirà occasione per importanti approfondimenti che, nella fase di avvio dell'attuazione delle nuove norme, offriranno chiavi di lettura e spunti di riflessione, di certo utili per gli amministratori e i dirigenti degli Enti locali e per i segretari comunali e provinciali.

A tutti l'augurio di buon lavoro.



## Franco Mastragostino

*Direttore Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica*

Il Magnifico Rettore Professore Ivano Dionigi mi ha pregato di portare il suo saluto più cordiale, scusandosi per non poter esser presente, a causa di precedenti, improrogabili impegni. Per quanto mi riguarda, nella qualità di Direttore della SP.I.S.A., devo in primo luogo riconoscere, con gratitudine, al signor Prefetto il merito di aver voluto organizzare questa mattinata di studio, con la tempestività e l'efficacia organizzativa che gli sono consueti, su un tema, quello dei controlli interni, di così straordinaria attualità. Certamente il momento è particolarmente delicato e importante, atteso che gli Enti locali debbono misurarsi con un nuovo sistema di controlli interni, sostitutivo di quello previsto dall'articolo 147 del Testo Unico che, come tutti sappiamo, non ha dato affatto buona prova di sé. Nella sua introduzione, il Signor Prefetto ha offerto uno scenario completo delle disposizioni e dei presupposti che sono a fondamento delle varie tipologie di controlli interni e, quindi, non credo di dover aggiungere alcunché, togliendo spazio a chi, dopo di me, si occuperà specificamente e partitamente del tema. Mi pare però significativo sottolineare come, a questo rafforzamento dei controlli interni, si affianchi, oltre che la disciplina anticorruzione che si interseca con quella contenuta nel 174, un significativo potenziamento del controllo della Corte dei Conti, con cui il legislatore, invertendo la tendenza che aveva a suo tempo condotto alla soppressione/minimizzazione dei controlli esterni, ha inteso perseguire comunque l'obiettivo di garantire la regolarità delle gestioni, l'equilibrio di bilancio, il funzionamento dei controlli interni, così come ridefiniti e rivisitati appunto dal decreto legge n. 174 del 2012.

Ma c'è di più: a questo potenziamento del ruolo delle sezioni di controllo della Corte dei Conti si accompagna anche il coinvolgimento delle sezioni giurisdizionali regionali della stessa Corte dei Conti per quanto riguarda l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, che sono espressamente disciplinate all'interno della nuova normativa. Quindi, un disegno, uno scenario nuovi, con cui si devono misurare tutti gli Enti locali, a partire appunto dalla predisposizione del regolamento cui faceva cenno il Signor Prefetto, riguardante le modalità operative di identificazione del sistema dei controlli interni, regolamento che avrebbe

Franco Mastragostino

dovuto essere approvato entro il 10 gennaio scorso, sul quale i Comuni stanno lavorando alacremente, e di cui ci darà conto, in particolare, il Dottor Uguccioni. Detto questo, non mi spetta altro che il compito di porgere a tutti l'augurio di buon lavoro, tenendo conto che questa iniziativa, che vede coinvolte, insieme alla Prefettura, la S.P.I.S.A. e la Fondazione Borsi, non è che il risultato del perpetuarsi di un proficuo rapporto di collaborazione che ha dato sempre buoni frutti.

# INTERVENTI



# RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI, ANTICORRUZIONE E NUOVA GOVERNANCE LOCALE

Gaetano Scognamiglio  
*Presidente Promo P.A. Fondazione*

Il rafforzamento dei controlli interni introdotto dal d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012, apre una nuova stagione nella governance degli Enti locali, nella quale – attraverso una incisiva riforma del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) – il concetto di autonomia viene rivisto per garantire il rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità e per riportare la situazione finanziaria degli Enti locali e soprattutto quella delle partecipate in zona di sicurezza, anche attraverso piani di riequilibrio finanziario della durata massima di 10 anni (art. 243-*bis* TUEL).

È sul tema delle responsabilità e della rinnovata attenzione alle regole che si notano le maggiori innovazioni rispetto al sistema preesistente. Infatti, dopo il d.l. n. 174:

- vengono esplicitamente individuati gli attori del sistema dei controlli interni e cioè il Sg, dg ove esistente (art. 147, IV TUEL);

- su due soggetti in particolare sono accentrate le nuove responsabilità e cioè il responsabile dei servizi finanziari e il segretario generale. Su quest'ultimo in particolare incombe inoltre il ruolo di responsabile dell'anticorruzione attribuitogli in via prioritaria dalla l. n. 190/2012;

- si passa dalla attenzione ai risultati che è stata la filosofia che ha ispirato tutte le riforme di questo decennio, dalla riforma Bassanini alla riforma Brunetta, alla focalizzazione sul rispetto delle regole amministrative e contabili. Non a caso il primo comma dell'art 147 TUEL definisce ora il controllo interno come quello mirato a garantire il rispetto della regolarità amministrativa e contabile, con una chiara indicazione pertanto della filosofia che ha ispirato il provvedimento, che trova una ulteriore sottolineatura con l'introduzione nel citato articolo del controllo successivo di regolarità amministrativa affidato al segretario generale (sulle cui modalità vedasi l'allegato che segue). Significativa in questo quadro anche la scomparsa della valutazione dei dirigenti dalla filiera dei controlli interni, così come a suo tempo aveva previsto il d.lgs. n. 286/1999;

- si è introdotto (art. 147-*quinquies* TUEL) fra le tipologie dei controlli interni il ri-

equilibrio finanziario, inteso non tanto come check up annuale – come avveniva precedentemente in occasione della delibera consiliare da approvare entro il 30 settembre di ogni anno – ma come processo continuo nel quale il regista è il responsabile dei servizi finanziari, cui viene conferito un autonomo “potere” di gestione della materia (art. 153, IV TUEL) con la facoltà di segnalare direttamente le anomalie alla Corte dei Conti (art 153, VI TUEL), senza passare dal rappresentante legale.

Il riequilibrio finanziario coinvolge peraltro, sotto la regia del responsabile servizi finanziari, tutti i vertici amministrativi, dal sg al dg ai dirigenti (art. 147-*quinquies*, I TUEL).

Il funzionamento del sistema dei controlli interni, che dovrà essere verificato semestralmente dalle Sezioni di controllo della Corte dei Conti (artt. 148 e 148-*bis* TUEL) trova poi il punto di “arrivo” nella relazione di fine mandato, nella quale sono responsabilizzati con pesanti sanzioni il segretario generale e il responsabile dei servizi finanziari ai quali è demandata la redazione dell'atto, che al suo primo punto ha proprio il report sul funzionamento dei controlli interni (art. 4 d.lgs. n. 149/2011), nel cui regolamento sarebbe opportuno decidere se la responsabilità della redazione appartenga al segretario o al responsabile dei servizi finanziari.

Il raffronto schematico tra i controlli interni del d.lgs. n. 286/1999 e gli attuali introdotti dal d.l. n. 174/2012 (vedi figure 1 e 2) chiarisce la differenza fra i due modelli: mentre il primo era collocato *interna corporis*, con la conseguenza che i report raramente oltrepassavano l'attenzione della giunta, il nuovo sistema impone un collegamento permanente e frequente con le sezioni di controllo della Corte dei Conti e individua nei consigli comunali e provinciali i punti di arrivo dei report di controllo.

Il rafforzamento dei controlli interni attraverso una forte vigilanza esterna si è dunque reso necessario non perché il d.lgs. n. 286/1999 fosse una cattiva legge, tant'è vero che alcuni articoli del d.l. n. 174/2012 sono la trasposizione letterale dei corrispondenti del d.lgs. n. 286/1999, ma perché i report dei controlli rimanevano inutilizzati nei cassetti.

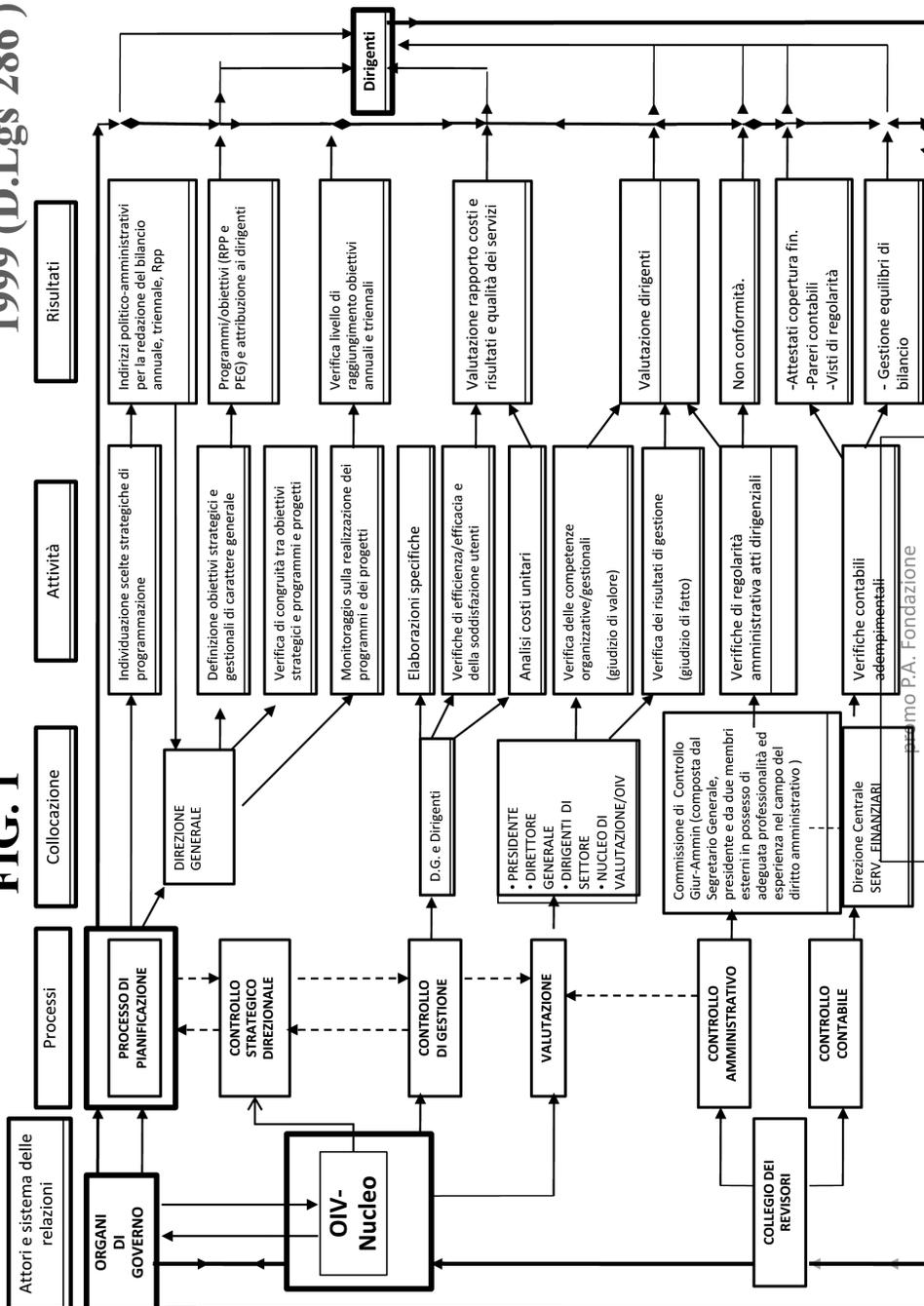
Le problematiche sul funzionamento a regime del nuovo sistema stanno nel fatto che all'attività di controllo della Corte dei Conti si affiancherà quella di vigilanza della Civit, cui la legge n. 190/2012 affida il ruolo di Autorità Nazionale Anticorruzione, con la concreta possibilità di sovrapposizione di indicazioni e quindi di conflitto di competenze.

La nuova disciplina pertanto inciderà negativamente sulla governance degli Enti locali se non si saprà declinarne l'applicazione, semplificando e ingegnerizzando le relative procedure, se si vuole evitare che il tutto si traduca nella pratica in un allungamento dei tempi e ulteriori vincoli burocratici con appesantimenti a cascata su imprese e cittadini.

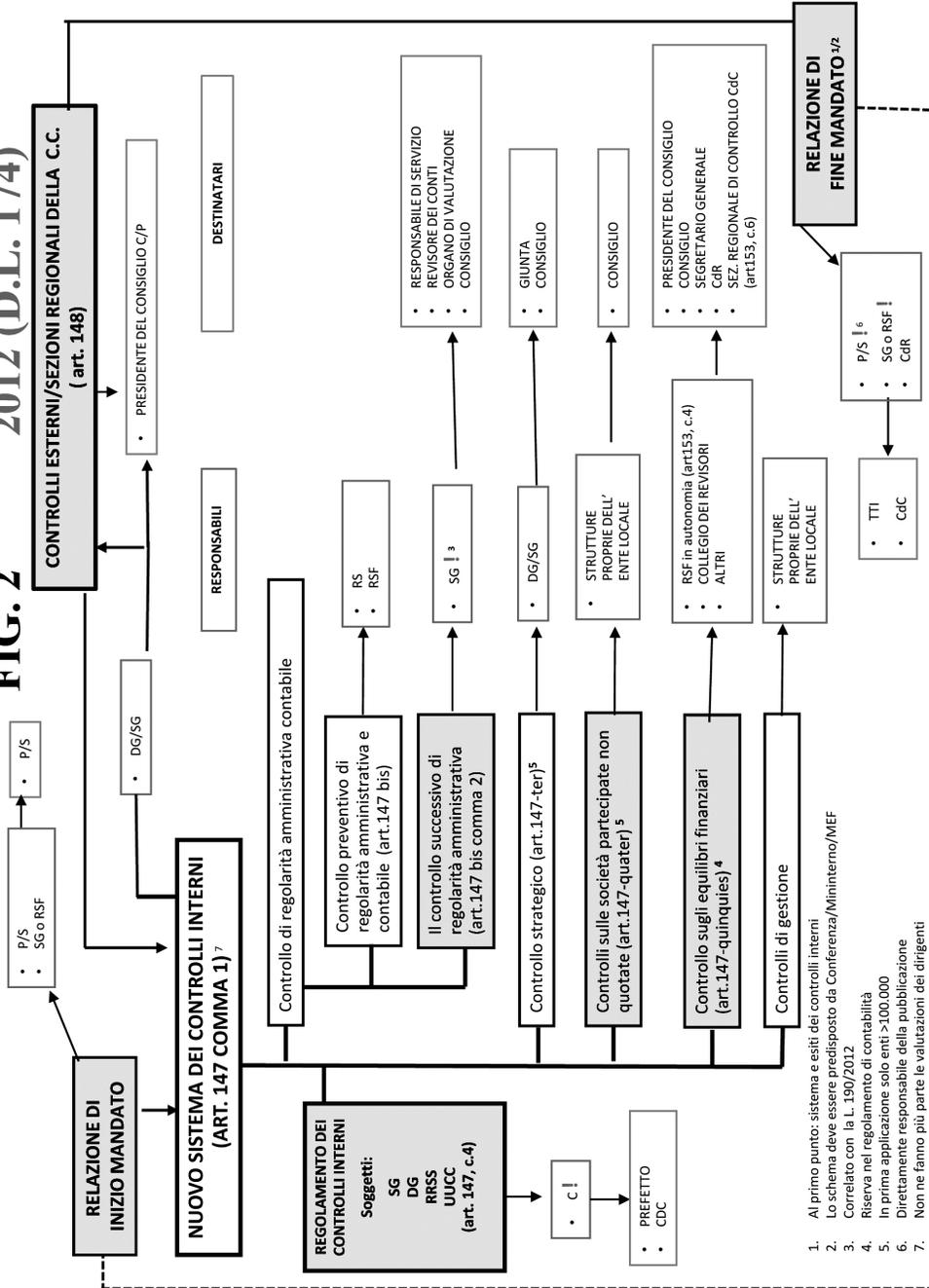
In questo quadro è pertanto fondamentale da un lato che il regolamento dei controlli sia quanto possibile snello per non appesantire procedure già ad alto livello di complessità e dall'altro coinvolgere attraverso un idoneo processo formativo il personale perché il nuovo sistema di governance non rappresenti una *selva oscura* nella quale si corra il rischio di rimanere intrappolati.

1999 (D.Lgs 286)

FIG. 1



**FIG. 2** 2012 (D.L. 174)



## Allegato



# Auditing PA®

efficienza & legalità

L'innovazione nel controllo successivo di regolarità amministrativa, ex art 147-bis TUEL, introdotto dal d.l. n. 174/2012

info@promopa.it - www.promopa.it

assistenza@promopa.it - www.auditingpa.it



## L'assessment del rischio

- È noto che “controllare tutto” significa “non controllare nulla” e quindi è necessario cominciare **dall'assessment del rischio** per costruire i relativi piani di controllo sulle criticità specifiche.
- È necessario, inoltre, perché il controllo sia **utile**, che sia mirato a **prevenire le patologie** oltre che a scoprirle.
- Contemporaneamente ci si dovrà assicurare che il sistema di controllo sia **condiviso** e che le relative modalità, oltre ad essere **imparziali**, siano anche percepite come tali dalla struttura.
- Inoltre una delle problematiche più ricorrenti dei controlli riguarda la **tempestività del controllo**, che deve essere **quanto più possibile contestuale**.

info@promopa.it - www.promopa.it

assistenza@promopa.it - www.auditingpa.it



## Conformità e referenze

- Il sistema risponde compiutamente agli obblighi ora imposti dall'art. 147-bis, secondo comma, dell'Ordinamento degli Enti locali, come introdotto dal d.l. n. 174/2012, a quelli precedentemente previsti dall'art. 1, comma 24, d.l. n. 95/2012 convertito in l. n. 135/2012 (spending review) e dall'art. 11 d.lgs. n. 150/2009 (riforma Brunetta) e integra una metodologia idonea alla prevenzione della corruzione, secondo quanto previsto dalla legge n. 190/2012.
- AuditingPA® è stato adottato, fra gli altri, dal Comune di Bologna, dal Comune di Pistoia, dal Comune di Pescara, dalla Provincia di Livorno, dall'Unione dei Comuni del Valdarno Fiorentino, dalla Provincia di Viterbo, dal Comune di Olbia, dalla Provincia di Cagliari, dal Comune di Anzio, dal Comune di Lucca, dalla Provincia di Pescara, dal Comune di Parma.

info@promopa.it - www.promopa.it

assistenza@promopa.it - www.auditingpa.it



## Auditing PA®



è un'applicazione web, che consente di effettuare controlli successivi di regolarità amministrativa sulla base di parametri predefiniti

info@promopa.it - www.promopa.it

assistenza@promopa.it - www.auditingpa.it

# LE NUOVE TIPOLOGIE DI CONTROLLO INTERNO NELLE PRIME SOLUZIONI ORGANIZZATIVE, CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA, ANCHE IN RAPPORTO ALLE PREVISIONI DELLA LEGGE 190/2012

Luca Uguccioni

*Segretario generale del Comune di Bologna*

La previsione di un sistema di controlli nell'ambito dell'attività amministrativa delle Autonomie locali introdotta dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, può essere interpretata come una sorta di "ritorno al passato", a quel tempo, antecedente al maggio 1997, in cui sui provvedimenti amministrativi tipici con effetti di assunzione di spesa o diminuzione di entrata, le deliberazioni, era previsto un complesso sistema di controllo di legittimità: quello preventivo punto di vista del segretario comunale e quello successivo del Comitato Regionale di Controllo.

Come noto, lo sviluppo della legislazione in materia di ordinamento delle autonomie locali dopo l'entrata in vigore della legge 15 maggio 1997, n. 127 ha messo a regime un sistema amministrativo autonomo del sistema dei controlli sugli atti e provvedimenti, circoscrivendone gli ambiti alle dimensioni tecniche (pareri di regolarità tecnica) e economico-finanziarie (parere di contabilità). Tale previsione lasciava sguarnita, sotto il profilo dei controlli, l'area dei provvedimenti dirigenziali monocratici assunti ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il TUEL.

Nella contingenza di una situazione alquanto critica anche per quanto riguarda il mondo delle Autonomie locali, caratterizzato dal progressivo aumento di enti territoriali in situazioni di criticità, se non di dissesto finanziario, con il decreto legge n. 174/2012, il Governo, individuando tra le cause di tali fenomeni anche la mancanza di un sistema integrato di controlli sulle attività amministrative delle Autonomie locali, con l'art. 3, ha introdotto il nuovo sistema dei controlli interni con la riforma dell'art. 147 del TUEL, ritenendolo idoneo a scongiurare il verificarsi di tali patologie.

Il controllo amministrativo contabile, come definito dall'art. 147-*bis*<sup>1</sup> del d.lgs. 18 ago-

---

<sup>1</sup> Art. 147-*bis*. Controllo di regolarità amministrativa e contabile (*articolo introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d), legge n. 213/2012*):

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

sto 2000, n. 267, costituisce parte integrante del sistema dei controlli interni. I controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti tendono a garantire la *legittimità, la conformità, la regolarità e la correttezza* dell'azione amministrativa.

Secondo la tradizionale classificazione delle tipologie dei controlli, se si ha riguardo al momento del loro espletamento sul provvedimento amministrativo emesso, *controlli di regolarità amministrativa e contabile in discorso possono essere preventivi* o successivi.

Analogamente, sotto il profilo del contenuto, i controlli in parola debbono essere distinti tra contabili, se hanno per oggetto la dimensione economico-finanziaria, e amministrativi, se hanno per oggetto, invece, l'ambito formale giuridico-amministrativo.

In linea generale, *il controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva della formazione del provvedimento amministrativo spetta al responsabile del servizio* (il Dirigente) competente per materia. Questi attesta la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa attraverso l'espressione del parere di regolarità.

Nel contesto degli Enti locali nota è la distinzione tra provvedimenti collegiali e provvedimenti monocratici. Assolutamente necessaria è l'ulteriore distinzione tra organi di indirizzo e controllo politico amministrativo (Sindaco/Presidente della Provincia, Giunta e Consiglio) e organi burocratico-gestionali (Dirigenti).

Tali categorie consentono il corretto inquadramento del controllo amministrativo preventivo sulle deliberazioni (atti collegiali degli organi di indirizzo e controllo politico amministrativo) nel parere di regolarità. Questo deve essere rilasciato in merito ad ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non costituisca un mero atto d'indirizzo. Per mero atto d'indirizzo deve intendersi un provvedimento collegiale non immediatamente produttivo di effetti giuridici ed economico-finanziari diretti sia all'interno che all'esterno dell'ente.

Il parere di regolarità ha un necessario requisito di formalità: deve essere inserito in ciascuna deliberazione. A maggior ragione qualora esprima un giudizio tecnico contrario alla proposta di deliberazione. Qualora la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi al contenuto del parere di regolarità espresso dal dirigente, dovranno formalizzarne le ragioni, i motivi, nel testo stesso della deliberazione, fornendone un'adeguata motivazione.

Sotto il profilo sistematico e funzionale dei provvedimenti collegiali, i pareri vanno ad integrarne la struttura, l'impianto, inducendo a ritenere che senza di essi i provvedimenti siano

---

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.

carenti e privi di efficacia (si tratta di pareri obbligatori, anche se non vincolanti, in quanto l'organo collegiale può non conformarsi purché ne renda un'adeguata motivazione).

I pareri di regolarità tecnica sugli atti e provvedimenti di competenza dirigenziale differiscono radicalmente da quelli sugli atti deliberativi in quanto l'autore del provvedimento monocratico e la persona chiamata ad esprimere il parere su di esso coincidono. Dal momento che appare irragionevole, se non addirittura "schizofrenico", pensare che l'autore del provvedimento rilasci a se stesso un parere di regolarità sullo schema di provvedimento che deve emettere, dal punto di vista formale appare opportuno convenire che il parere sia da ritenersi implicitamente contenuto, *in re ipsa*, nel provvedimento adottato dal dirigente competente per materia. In analogia a quanto previsto dall'art. 49 TUEL per le deliberazioni, può verificarsi che il dirigente sia chiamato a dare attuazione a decisioni d'indirizzo politico-amministrativo sulle quali abbia già espresso un parere sulla regolarità tecnica negativo. Qualora questi, per il principio di competenza, sia successivamente chiamato ad adottare un provvedimento dirigenziale attuativo degli indirizzi fornitigli dagli organi di governo, potrà esporne adeguatamente le ragioni e i motivi della propria contrarietà tecnica nel corpo di quel provvedimento.

Anche il parere di regolarità contabile, che spetta al Responsabile del Servizio finanziario, espresso sulle proposte di deliberazione che abbiano effetti diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria dell'ente o sul suo patrimonio (è questa la precisazione che il d.l. n. 174/2012 ha operato sulla precedente versione dell'art. 49 TUEL), costituisce una forma tipica di controllo contabile nella fase preventiva della formazione del provvedimento.

In questo ambito, il responsabile del servizio finanziario rilascia un parere in ordine alla regolarità contabile e ne attesta la copertura finanziaria in relazione alla pianificazione e programmazione finanziaria dell'ente.

L'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali, con la definizione del *Principio Contabile n. 2 per gli Enti Locali*, la "Gestione nel sistema del bilancio", nel testo approvato il 18 novembre 2008, aveva provveduto definire i contenuti del parere di regolarità contabile.

Il punto 65 stabilisce che "qualsiasi provvedimento che comporta, nell'anno in corso ed in quelli successivi, impegno di spesa o altri aspetti finanziari, è sottoposto al parere di regolarità contabile del responsabile del servizio finanziario". Quindi, "i provvedimenti che comportano aspetti economico-patrimoniali devono evidenziare le conseguenze sulle rispettive voci del conto economico o del conto del patrimonio, dell'esercizio in corso e di quelli successivi". In tale prospettiva, quindi, "il parere di regolarità contabile dovrà tener conto, in particolare, delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali".

Il punto 66 individua gli ambiti che il parere di regolarità contabile deve toccare:

- il rispetto delle competenze proprie degli organi che adottano i provvedimenti;
- la verifica della sussistenza del parere di regolarità tecnica rilasciato dal soggetto competente;
- il corretto riferimento della spesa alla previsione di bilancio annuale, ai programmi e progetti del bilancio pluriennale e, ove adottato, al piano esecutivo di gestione.

Il successivo punto 73 stabilisce, con quattro anni di anticipo rispetto all'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 174/2012, modificativo dell'art. 49 TUEL, che in relazione alle proposte di deliberazione, "il parere di regolarità contabile è obbligatorio e può essere favorevole o non favorevole; in quest'ultimo caso deve essere indicata anche una idonea motivazione. Se la Giunta o il Consiglio deliberano pur in presenza di un parere di regolarità contabile con esito negativo, devono indicare nella deliberazione i motivi della scelta della quale assumono tutta la responsabilità".

In relazione ai provvedimenti dirigenziali comportanti impegno di spesa, il punto 72 prevede che "il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria apposto dal responsabile del servizio finanziario si limita alla verifica della effettiva disponibilità delle risorse impegnate e agli altri controlli indicati nel precedente punto 66. Ogni altra forma di verifica della legittimità degli atti compete ai soggetti che li hanno emanati".

Il controllo di regolarità amministrativa successivo viene svolto sui provvedimenti monocratici dei responsabili dei servizi, i dirigenti.

Tale forma di controllo avviene in una fase temporale successiva rispetto all'adozione dei provvedimenti monocratici di cui all'art. 107, comma 3, TUEL ovvero dopo che la determinazione dirigenziale ha acquisito efficacia.

Il comma 2 dell'art. 147-*bis* TUEL prevede che tale forma di controllo sulle determinazioni dirigenziali sia assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario generale.

Questa nuova forma di controllo successivo deve assolvere alla funzione di acquisire elementi di sufficiente certezza sulla correttezza e regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte in relazione a due profili:

- a) in relazione alla *conformità ai principi* dell'ordinamento, alla legislazione vigente in materia, allo statuto e ai regolamenti;
- b) in relazione alla *modalità di redazione* dell'atto, secondo standard definiti con atto del Segretario generale.

La correttezza e regolarità delle attività e delle procedure amministrative avendo come riferimento la conformità dell'azione amministrativa ai principi dell'ordinamento, alla legislazione vigente in materia, allo statuto e ai regolamenti riecheggia il comma 2 dell'art. 97 TUEL che descrive l'oggetto dei compiti di collaborazione e delle funzioni assistenza giuridico-amministrativa del segretario comunale nei confronti degli organi dell'ente<sup>2</sup>. Lo

---

<sup>2</sup> È ormai da considerarsi pacifico, per la giurisprudenza erariale, che il ruolo di consulente giuridico-amministrativo nei confronti degli organi dell'ente attribuito al segretario comunale, prima dalla legge n. 127/1997, poi dal citato art. 97, comma 2, TUEL, non sia così sostanzialmente differente rispetto alla previsione della parte del comma 1 del soppresso art. 53 della legge n. 142/1990, che prescriveva che, su ogni proposta di deliberazione alla Giunta o al Consiglio, dovesse essere richiesto, oltre ai pareri di regolarità tecnica e contabile, anche il parere del segretario comunale o provinciale sotto il profilo della legittimità. Si veda, da ultima: Corte dei Conti, Sez. III Giur. Centr. d'Appello, sentenza 14/12/2012, n. 40/2013: "3.1 [...] È noto che tra i doveri del segretario comunale sussiste anche quello, fondamentale, di esprimere pareri di legittimità sulle delibere dell'ente locale.

specifico riferimento ai principi dell'ordinamento e alla legislazione in materia circoscrive con maggiore precisione i limiti ispettivi del controllo in relazione ai contenuti dei provvedimenti soggetti a controllo.

Il secondo profilo di controllo, le modalità di redazione dei provvedimenti, oltre ad individuarne in maniera espressa un aspetto essenziale rispetto a quanto non detto dall'art. 147-*bis* TUEL, consente di assicurare all'ente locali una sorta di valore in più: la qualità degli atti. I commentatori sovente ritengono la qualità degli atti e dei provvedimenti amministrativi un elemento secondario che assume un'autonoma rilevanza solo quando la sua carenza arriva ad integrarne un vizio che ne inficia la legittimità.

Occorre, pertanto, che l'attività di controllo delle determinazioni, che non beneficia dello stesso iter amministrativo delle deliberazioni, sulle quali il segretario comunale è chiamato a esprimersi sulla loro conformità alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, considerata la sua funzione di assistenza e giuridico amministrativa nelle sedute della Giunta e del Consiglio, possa avvalersi della medesima opportunità. Tale considerazione acquista ancora maggiore rilevanza se si considera che sono i provvedimenti dirigenziali ex art. 107, comma 3, TUEL quelli che incidono direttamente sulla sfera giuridica dei loro destinatari, essendo in via ordinaria (se si escludono le ordinanze sindacali) gli unici provvedimenti dell'ente ad avere la c.d. "valenza esterna".

Il controllo sulle modalità di redazione dei provvedimenti consente un più sistematico accertamento sulla loro legittimità perché consente di verificare se contengano tutti gli elementi essenziali previsti dalla norma generale, la legge n. 241/1990, nonché dalle eventuali specifiche norme di settore, così da evitare che tali provvedimenti possano essere oggetto di impugnazione, generando contenzioso e potenziali obblighi risarcitori, oltre alla necessità di provvedere alla loro correzione con successivi provvedimenti integrativi.

L'obiettivo iniziale di eliminare il verificarsi di fenomeni patologici di atti e provve-

---

La circostanza che, nella specie, entrambi i suddetti condannati/appellanti non si siano pronunciati – come se avessero da espletare mera funzione di assistenza e collaborazione giuridico/amministrativa nella redazione della delibera – non può valere da esimente ma coinvolge ancor più la loro responsabilità per il silenzio serbato mentre avrebbero dovuto espressamente evidenziare la non conformità a legge del provvedimento. In tema, la giurisprudenza della Corte è assai chiara nell'affermare che «L'affidamento, alla stregua della previsione normativa di cui all'art. 97 T.U. 18 agosto 2000, n. 267, al segretario comunale di funzioni di assistenza e di collaborazione giuridica e amministrativa con tutti gli organi dell'ente locale assorbe, in qualche guisa, lo specifico compito, dianozi espressamente previsto dall'art. 53 L. 8 giugno 1990, n. 142, di esprimere un previo parere di legittimità sulle deliberazioni di giunta; l'evoluzione normativa in materia ben lungi dall'evidenziare una sottrazione del segretario in questione alla responsabilità amministrativa per il parere eventualmente espresso su atti della Giunta, ne ha invece sottolineato le maggiori responsabilità in ragione della rilevata estensione di funzioni, di tal che non assume alcun rilievo esimente l'art. 17, commi 85 e 86 L. 15 maggio 1997, n. 127 che ha espressamente abrogato l'istituto del previo parere di legittimità del segretario comunale» (cfr. Sez. II Giur. Centr. d'Appello, sentenza n. 197 del 23/06/2004; idem, sent. n. 88 del 17/03/2004). Pertanto non può dubitarsi del fatto che il Segretario comunale abbia il «preciso obbligo giuridico di segnalare agli amministratori le illegittimità contenute negli emanandi provvedimenti», al fine di impedire atti e comportamenti illegittimi forieri di danno erariale (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 473 del 09/07/2009): si tratta, invero, di una figura professionale alla quale è per legge «demandato un ruolo di garanzia, affinché l'attività dell'ente possa dispiegarsi nell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità» (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 324 del 08/05/2009) [...].

dimenti amministrativi idonei a creare situazioni di conflittualità con i loro destinatari si trasforma in fieri in quello teso al conseguimento del miglioramento della produzione amministrativa dal punto di vista qualitativo, facendo sempre leva sulle norme di riferimento di ciascuna tipologia d'atti e provvedimenti.

Il controllo riguardante le modalità di redazione delle determinazioni, inoltre, assolve ad un'ulteriore finalità. Incoraggiare lo sviluppo di tipologie di atti e provvedimenti che consentano la loro facile riconducibilità all'ente, creando una sorta di "*koiné diálectos*" per tutte le articolazioni della struttura organizzativa. Troppo spesso le differenze tra i provvedimenti riconducibili a strutture e responsabili diversi assumono dimensioni qualitative eccessivamente significative, restituendo un quadro di rappresentazione dell'ente attraverso la lettura dei provvedimenti da esso proveniente disomogeneo. Uno dei principi cardine di un'amministrazione pubblica è che essa deve essere riconoscibile, deve avere uno stile che la contraddistingue, attraverso le modalità in cui agisce. La modalità principale di azione di una pubblica amministrazione è l'assunzione di atti e provvedimenti attraverso cui svolge le funzioni che l'ordinamento l'attribuisce.

Un tale obiettivo può conseguirsi solo attraverso l'ideazione di un modello di azione condiviso e immanente nel complesso della struttura dell'Ente. Occorre, pertanto, che chi è chiamato a dirigere ed espletare le forme di controllo successivo sulle determinazioni elabori un sistema di redazione e produzione degli atti e provvedimenti amministrativi che sia il riferimento, la linea guida per tutte le articolazioni organizzative della struttura dell'Ente.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, oltre a garantire legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, è uno strumento di *assistenza rivolto ai responsabili dei servizi e ai dirigenti* nell'assunzione degli atti e provvedimenti di competenza ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Tale finalità si persegue attraverso un'attività periodica di analisi, di monitoraggio dei provvedimenti assunti nell'ambito dell'amministrazione locale per valutarne le criticità strutturali e quelle contingenti, per individuare i margini di semplificazione di atti e provvedimenti pur nella garanzia della sussistenza degli elementi essenziali per la loro produttività degli effetti giuridici. Diretta conseguenza dell'attività di analisi e monitoraggio necessari possono essere atti generali che contengano raccomandazioni in forma di direttiva con cui si mettano in luce aspetti e problematiche dei provvedimenti che siano di interesse comune nell'ambito dell'ente nel suo complesso.

Il legislatore, al comma 2 dell'art. 147-*bis*, individua espressamente le *tipologie di atti soggette al controllo successivo* nelle determinazioni di impegno di spesa, nei contratti e, con assoluta genericità, negli altri atti amministrativi. La declinazione degli atti soggetti al controllo è meno definita rispetto alla prima scrittura del medesimo comma 2 da parte dell'originario d.l. n. 174/2012 che includeva espressamente anche gli atti di accertamento di entrata e gli atti di liquidazione della spesa. La scelta del legislatore è stata forse quella di lasciare un margine discrezionale d'individuazione degli atti e provvedimenti soggetti al controllo all'autonomia organizzativa di ciascun Ente.

Pare ipotizzabile che possa essere lo stesso segretario somunale, sotto la cui direzione viene assicurato il controllo di regolarità amministrativo successivo, il soggetto dell'ente legittimato a individuare, al fine di conseguire le finalità che il controllo medesimo si prefigge, le ulteriori tipologie di atti e provvedimenti amministrativi da sottoporre a verifica, eventualmente previo atto di indirizzo del capo dell'amministrazione o dell'organo politico esecutivo.

La norma in discorso prescrive che le modalità di scelta dei provvedimenti da sottoporre a controllo siano basate sul principio della selezione casuale da effettuarsi mediante tecniche di campionamento motivate. Anche le *modalità operative del controllo* possono essere definite dal Segretario Comunale che nell'ambito della struttura organizzativa dell'ente, per quanto attiene all'espletamento delle funzioni di cui all'art. 97, comma 2, del TUEL, deve ritenersi l'unica figura in evidente posizione di terzietà.

I risultati delle attività del controllo successivo di regolarità amministrativa hanno una diretta terminazione, oltre che in rapporti di analisi, valutazione ed eventuali proposte di innovazione sugli atti sottoposti ad esame, nelle c.d. *direttive di conformazione*

a) particolari: quando abbiano per oggetto le specifiche irregolarità riscontrate negli atti adottati;

b) generali: quando abbiano riguardo a categorie di atti sottoposte al controllo.

Sulla base delle irregolarità o anomalie o criticità riscontrate, è possibile, dunque, la formulazione di direttive di conformazione che consentano anche di rivedere i processi amministrativi e l'omogeneizzazione di prassi (attraverso circolari) e regole di relazione interna per l'applicazione delle novità legislative.

Le direttive di conformazione sono rivolte ai responsabili di servizio e ai dirigenti che possono così disporre di un *feed back* diretto dell'attività di controllo espletato dal segretario traendo spunti ed indicazioni operative sulla modalità di redazione dei provvedimenti da questi emessi utili per il futuro, quando il contenuto delle medesime non sia particolare e contenga riflessioni in merito alle irregolarità dell'atto riscontrate che inducano a reconsiderarne la rimozione anche con gli strumenti dell'autotutela.

Il comma 3 dell'art. 147-*bis* in parola stabilisce che il segretario comunale curi la trasmissione periodica delle risultanze del controllo ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, in quanto ritenuti dal legislatore documenti utili ai fini dell'apprezzamento delle prestazioni dei responsabili dei servizi interessati, e al consiglio. Non pare inopportuno ampliare la platea dei soggetti destinatari delle risultanze del controllo in parola includendo il sindaco/presidente della provincia e la giunta, il direttore generale, laddove sia previsto, dal momento che tali organi, anche se per ragioni giuridiche diverse, sia titolari di un diritto di informazione rispetto ad un aspetto significativo dell'attività amministrativa dell'ente di riferimento. Il sindaco/presidente della provincia e la giunta, infatti, sono organi politici detentori di un potere di indirizzo e controllo che non può non riguardare anche l'aspetto formale dei provvedimenti amministrativi attuativi delle rispettive programmazioni e pianificazioni, il direttore generale, in quanto responsabile dell'attuazione degli obiettivi definiti dagli organi politici e sovrintendente all'attività di dirigenti e responsabili dei servizi, deve essere nelle condi-

zioni di conoscere anche l'aspetto più formale del loro *modus operandi* più squisitamente giuridico-amministrativo.

Pare a questo punto opportuno ipotizzare quali possano essere gli ambiti più specifici e concreti del controllo successivo sulle determinazioni dei responsabili di servizi:

- la regolarità delle procedure adottate;
- il rispetto dei tempi previsti;
- la correttezza formale dei provvedimenti;
- l'attendibilità dei dati riportati nei provvedimenti e negli allegati;
- il rispetto della normativa in generale;
- la conformità dell'azione alle norme dell'ordinamento generale e locale.

Il controllo amministrativo successivo sui provvedimenti dirigenziali ax art. 107, comma 3, TUEL deve essere avere le seguenti caratteristiche:

#### *Utilità*

Le risultanze del controllo devono assicurare una riconoscibilità di stile e di contenuti dei provvedimenti presi in esame; i medesimi devono essere riconducibili all'Ente in ragione della loro tecnica di redazione.

Naturalmente l'utilità principale del controllo deve consistere nella tensione verso un effettivo miglioramento della qualità complessiva della produzione.

#### *Contestualità*

Le modalità di effettuazione del controllo debbono prevedere tempi di espletamento alquanto prossimi all'adozione dei provvedimenti sottoposti in modo da consentire una percezione dell'attività di controllo da parte del responsabile di servizio in senso collaborativo e positivo, non già di una verifica ex post dal contenuto potenzialmente inquisitorio. Inoltre, la prossimità della verifica del provvedimento rispetto al tempo della sua emissione consente possa avere degli effetti positivi, in relazione alle irregolarità riscontrate, anche in ordine al suo oggetto (integrazione, sanatoria annullamento in autotutela).

#### *Indipendenza*

Il segretario comunale deve essere, e come tale va percepito, indipendente rispetto alle attività oggetto del controllo, in modo da scongiurare la sussistenza di qualsiasi profilo di conflitto di interessi non solo personale ma anche in relazione ai ruoli rivestiti nel contesto dell'organizzazione.

#### *Imparzialità*

Le attività di controllo debbono essere espletate nella generalità del contesto organizzativo dell'ente, debbono avere riguardo nei confronti all'intera articolazione strutturale dell'Ente, secondo canoni, modalità e regole chiare e condivise. Per assicurare imparzialità, poi, il legislatore ha previsto che i controlli vengano effettuati su un campione delle diverse tipo-

logie di provvedimento. Il campione viene definito con tecniche (manuali o elettroniche che privilegino la casualità) che assolvano alla finalità di rendere comprensibile le scelte dei provvedimenti individuati.

#### *Trasparenza*

Le modalità di svolgimento del controllo devono essere conosciute e diffuse prima della sua attivazione, in modo che le regole del gioco siano conosciute da tutti gli attori del contesto organizzativo interessato.

#### *Periodicità*

Le attività di verifica seguono una logica di effettuazione periodica, in maniera corrispondente alle modalità di comunicazione e diffusione delle risultanze e delle relative valutazioni nei rapporti periodici.

#### *Continuità*

Le attività di controllo amministrativo successivo devono essere sorrette da una corrispondente attività monitoraggio continuo – il c.d. *follow up* – in modo da assicurare costantemente la possibilità di intervento e di azioni correttive delle criticità man mano rilevate.

Quali tipologie di provvedimenti dirigenziali possono essere soggette a controllo amministrativo successivo?

Il controllo successivo di regolarità amministrativa può avere ad oggetto quelle tipologie di provvedimento idonee a produrre effetti giuridici di particolare rilievo nella sfera giuridica dei soggetti giuridici loro destinatari, per le quali è astrattamente più ipotizzabile un rischio di violazione normativa di una irregolarità amministrativa, come:

- a) gli atti e provvedimenti di procedure, già concluse, per l'individuazione del contraente e le determinazioni di aggiudicazione di appalto o di affidamento mediante procedure in economia, per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con particolare riferimento alla procedura di gara prescelta, alla motivazione del ricorso alla procedura negoziata, al rispetto del principio di rotazione e del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto o dell'affidamento;
- b) atti di procedure, già espletate, per l'individuazione del contraente e determinazioni di aggiudicazione delle concessioni di servizi o di lavori;
- c) atti relativi alla concessione o all'erogazione di contributi ad associazioni e ad altre persone giuridiche private;
- d) atti relativi alla concessione o all'erogazione di contributi a persone fisiche, in relazione a procedimenti di natura socio-assistenziale o socio-educativa o per sostenere il diritto allo studio;
- e) autorizzazioni, concessioni, licenze e provvedimenti analoghi;
- f) atti relativi alle procedure concorsuali o di selezione per l'assunzione del personale, concluse;
- g) atti relativi al conferimento di incarichi e di consulenze, indipendentemente dall'importo;

h) atti relativi al versamento di corrispettivi di servizio pubblico o di corrispettivi per l'effettuazione di servizi strumentali a società o ad organismi con altra configurazione giuridica partecipati dall'Amministrazione;

i) atti relativi al versamento di contributi o di forme di sostegno economico straordinario a società o ad organismi con altra configurazione giuridica partecipati dall'Amministrazione;

l) atti relativi ai controlli effettuati sulle segnalazioni certificate d'inizio di attività e sulle dichiarazioni d'inizio attività.

Queste categorie di atti e provvedimenti sono, in linea generale, richiamate dall'art. 1, comma 16, della legge 10 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", quali momento conclusivo dei procedimenti cui le pubbliche amministrazioni assicurano trasparenza dell'azione amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, mediante la pubblicazione delle relative informazioni nei siti web delle singole amministrazioni.

Non è difficile individuare una linea di coerenza e d'interdipendenza tra il controllo amministrativo successivo e le esigenze di trasparenza dell'attività procedimentale delle amministrazioni pubbliche: il primo consente la pubblicazione di atti e provvedimenti corretti che ne facilitano la comprensione a chi viene a conoscenza di essi frequentando il sito *web* istituzionale.

A mero titolo esemplificativo, quali parametri di verifica per il controllo amministrativo successivo possono essere individuati:

a) il rispetto dei tempi del procedimento, con particolare riferimento alle cause che abbiano determinato ritardi, che è consigliabile siano esplicitate nei medesimi atti;

b) il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa relativa all'obbligo di ricorso alle convenzioni centralizzate stipulate da CONSIP spa o dalla Centrale di committenza regionale (INTERCENTER) e degli obblighi di ricorso al MEPA;

c) il rispetto della programmazione dei pagamenti, con la puntuale indicazione della specifica attestazione;

d) la corrispondenza con i criteri stabiliti dal regolamento adottato in base all'art. 12 della legge n. 241/1990;

e) il rispetto delle norme che disciplinano la procedura di scelta del contraente assunta con le motivazioni puntuali su casi limite come l'eventuale affidamento diretto (infungibilità del bene o del servizio acquisito, questioni di imperiosa urgenza) o come la procedura negoziata (menzione della preventiva indagine di mercato espletata con indicazione delle richieste di preventivo inviate e di quelle pervenute);

f) l'indicazione della motivazione della determinazione a contrarre in relazione al fine pubblico che si intenda perseguire (uso interno o strumentalità all'erogazione di un servizio pubblico), dal momento che in relazione alla missione istituzionale dell'ente va data evidenza alla ragione per la quale deve essere compiuto l'acquisizione della fornitura o del servizio o del lavoro.

Il Campionamento dei provvedimenti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa può essere assicurato:

- a) mediante estrazione casuale di una percentuale di provvedimenti adottati nel periodo di riferimento;
- b) mediante estrazione o predeterminazione da parte del segretario di una percentuale dei provvedimenti che comunque hanno ad oggetto impegni di spesa di certo un valore predeterminato;
- c) mediante estrazione o predeterminazione da parte del segretario di una percentuale dei provvedimenti o degli atti autorizzativi o concessori che consentono entrate per l'ente di valore predeterminato;
- d) mediante estrazione o predeterminazione da parte del segretario di una percentuale dei provvedimenti o degli atti di concessione o erogazione di contributi, ausili, sussidi e simili che comportino ciascuno la corresponsione degli stessi in misura di un valore predeterminato.

Il Comune di Bologna è partito da queste considerazioni, dopo avere operato un'analisi dei rischi (risk assessment) più impattanti derivanti dall'assunzione delle determinazioni dirigenziali secondo un criterio prognostico essenzialmente basato su calcoli probabilistici, per attivare un controllo amministrativo successivo che poggia su un piano di *auditing* costruito:

- sulla definizione di “centri di produzione atti” (c.d. CPA), che sono i soggetti che nell'ente producono le determinazioni, sull'individuazione di “famiglie di atti”, le tipologie di provvedimenti da sottoporre a controllo;
- sulla definizione dei parametri di selezione del campione degli atti intesi come inizio e fine del periodo di applicazione e le percentuali di campionamento per ciascuna famiglia;
- sull'individuazione dei criteri di scelta del sistema di estrazione (che assicura i principi di casualità e perequazione) prevalentemente di due tipi: quello automatico (il sistema genera l'elenco dei provvedimenti da esaminare da parte del gestore documentale dell'ente) e quello manuale (attraverso cui l'operatore inserisce gli atti da controllare su base cartacea);
- sulla definizione dei parametri del controllo (c.d. *check list*) mediante la costruzione una griglia di valutazione strutturate sotto forma di un elenco di domande tese a verificare la presenza o meno dei requisiti contenuti nelle domande medesime. I requisiti individuati si fondano su parametri di legalità, ovvero hanno un riscontro obiettivo nelle regole dell'ordinamento generale e locale di contesto.
- A ciascuna famiglia di atti da sottoporre a controllo corrisponde una specifica e apposita griglia di valutazione.

Il sistema di controllo del Comune di Bologna così concepito è trasfuso in un *software* che dialoga con il software delle determinazioni dirigenziali per effettuare verifiche casuali con tecniche di campionamento definite in percentuale con atto del Segretario Generale sotto la cui direzione il controllo medesimo si svolge.

Il controllo ha per oggetto determinate tipologie di atti che vengono vagliate in riferimento a griglie di valutazione costruite secondo i criteri sopra descritti.

Le “famiglie di atti e provvedimenti” individuati per le prime sperimentazioni:

01. Acquisto in economia con contestuale impegno di spesa
02. Conferimento incarico con contestuale impegno di spesa
03. Concessione contributi a soggetti pubblici e privati con contestuale impegno
04. Determina a contrarre con contestuale impegno
05. Affidamento tramite procedura aperta con costituzione sub impegno
06. Affidamento tramite procedura ristretta con costituzione sub impegno
07. Affidamento tramite procedura negoziata con costituzione sub impegno
08. Conferimento incarico con costituzione sub impegno

Le griglie di valutazione hanno riguardo all'accertamento della sussistenza di tutti gli elementi essenziali delle tipologie di atti individuati come desumibili dalla legge fondamentale sul procedimento amministrativo, la legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., dal TUEL, dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii. (il “Codice dei Contratti relativi a lavori, servizi e forniture”), le discipline specifiche di settore, di competenza legislativa nazionale o regionale e, infine, l'ordinamento dell'ente: statuto e regolamenti comunali.

Una volta definite le batteria dei controlli per “famiglia di atti” o per Centro di Produzione Atti (l'area dirigenziale competente per materia), il software è in grado di generare in automatico un report riassuntivo dell'esito del controllo.

I report potranno essere:

- *semplici*, quando consistano nella cristallizzazione della situazione circoscritta in un dato periodo di tempo;
- *storici*, quando consistano nell'elaborazione di un'aggregazione di dati nel tempo.
- Può essere così possibile disporre di dati aggregati che consentano di verificare:
  - l'andamento complessivo di tutti i Centri di Produzione Atti (CPA) nel tempo;
  - l'andamento complessivo per CPA nel tempo per singole famiglie (tipologie) di atti;
  - l'andamento complessivo dei singoli CPA, in un determinato momento, per famiglia di atti (per conoscere la produzione di provvedimenti dello stesso tipo – ad es. acquisizione di servizi);
    - l'andamento nel tempo dei ciascun singolo CPA per singola famiglia di provvedimenti;
    - la frequenza delle anomalie riscontrate.

# I RAPPORTI CON I CONTROLLI ESTERNI, LE RESPONSABILITÀ E LE SANZIONI

Tiziano Tessaro  
*Magistrato della Corte dei Conti*

Premessa introduttiva

Un buongiorno a tutti. Come solitamente accade, ci sono stati molti elementi di stimolo e di riflessione negli autorevoli interventi che mi hanno preceduto.

Le considerazioni fin qui svolte mi hanno, in particolare, persuaso che il legislatore ha avuto modo di ripensare in termini più generali la fase integrativa dell'efficacia del procedimento amministrativo, in controtendenza con quello che nella celeberrima voce dell'*Enciclopedia giuridica* a firma di Bernardo Mattarella era considerata un momento eventuale, in cui la fase dei controlli, in particolare, diveniva assolutamente recessiva.



Ora io credo, invece, che è agevole rintracciare un tratto comune nelle recenti riforme: una rivincita della fase integrativa dell'efficacia, che fa perno sulla previsione di nuove tipologie di controllo e sulla previsione di nuove modalità di pubblicità, sulle quali vale preliminarmente la pena di soffermarsi. In questo momento storico stanno tornando in auge dei meccanismi di controllo – ed è questa una prima riflessione che mi sorge spontanea anche in relazione agli interventi che mi hanno preceduto – in particolare della Corte dei Conti, accompagnati tuttavia anche da una serie cospicua di atti di pubblicazione, comunicazione e quant'altro degli atti degli Enti locali.

Ne sono fedele riprova alcuni recenti interventi normativi che, reintroducendo alcuni meccanismi di controllo e di pubblicazione, hanno posto l'accento sugli elementi che tradizionalmente appartengono alla fase integrativa dell'efficacia.

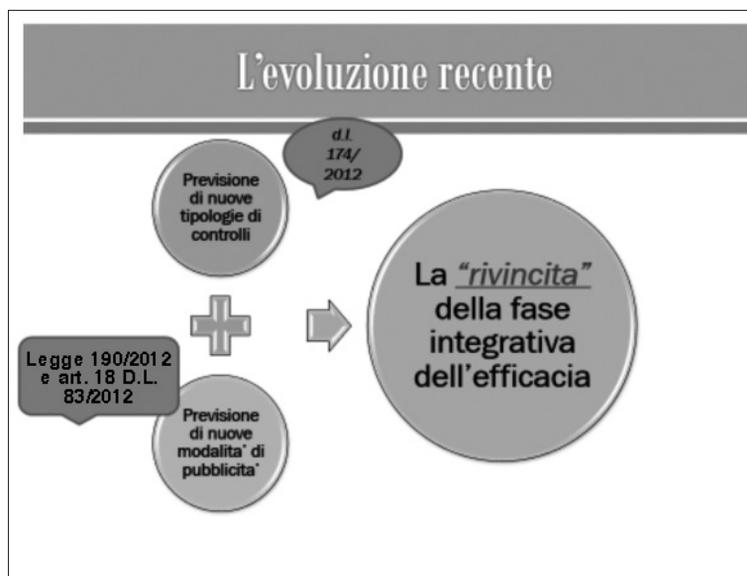
Così avviene per i numerosi adempimenti di carattere notiziale che il legislatore ha introdotto per un controllo di carattere sociale (legge n. 190/2012 c.d. anticorruzione), volto al buon utilizzo delle risorse pubbliche (art. 11 d.lgs. n. 150/2009) e per una corretta esplicitazione del principio di buon andamento che ora viene diversamente declinato, come vedremo, anche in una rinnovata chiave costituzionale.

Non si pensi, tuttavia, che quanto sto dicendo esula dal tema affidatomi: anzi, al contrario, esso dimostra una rinnovata attenzione del legislatore verso i momenti di necessaria verifica del provvedimento e dell'azione amministrativa più in generale.

Ora, tralasciando la regola generale a proposito degli atti restrittivi della sfera giuridica del destinatario – articolo 21-*bis* della 241 –, emblematica è la previsione contenuta nell'art. 18 del d.l. n. 83/2012: ma che rappresenta solamente il prodromo a un riordino degli adempimenti inerenti gli obblighi di pubblicità, che è compito di un apposito decreto legislativo attuativo della legge n. 190/2012 (c.d. anticorruzione), contemplato in particolare dall'art. 1, comma 35, il cui schema è stato appena diramato, e che si basa su uno studio elaborato dalla Civit.



Per converso, un controllo più strettamente giuridico è ora contemplato dalle forme di verifica affidate alla Corte dei Conti a seguito del d.l. n. 174/2012 che rappresenta la autentica e più effettiva dimostrazione della rivincita, una sorta di *revanche* della fase integrativa dell'efficacia di cui si discorreva in precedenza.



Piuttosto, per rimanere in ambito comunale e di procedimenti tipici in ambito locale, non possono – a mio sommo avviso – mancare due notazioni supplementari in premessa, anche per ricollegarmi ai già descritti meccanismi di controllo interno e per fugare alcuni equivoci sulla scansione procedimentale da essi contemplata.

#### Il riordino degli obblighi di pubblicazione

La prima concerne lo schema di decreto legislativo di attuazione della previsione di riordino degli obblighi di pubblicità contenuta nell'art. 1, comma 33, legge n. 190/2012. Essa, che come detto ricalca la ricognizione puntuale operata dalla Civit (vedi *infra* Appendice), manca tuttavia di un elemento fondamentale, ovvero la tradizionale e consolidata distinzione tra pubblicità notizia e pubblicità legale.

L'interprete non può infatti dimenticare che l'art. 54, comma 4-bis del Codice dell'Amministrazione digitale prevede che "La pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento". Occorre cioè una norma che espressamente sancisca che la pubblicazione assume veste di condizione per l'efficacia del provvedimento, come ad esempio è avvenuto per la previsione dell'art. 32 legge n. 69/2009.

In ragione di ciò, si tratta di operare la necessaria distinzione, cui con tutta evidenza non si può sottrarre e, anzi, a cui è chiamato pure il legislatore in sede di attuazione della già

citata previsione contenuta nell'art. 1, comma 35, legge n. 190/2012: ma che, a ben vedere, era già contenuta nella previsione dell'art. 18 legge n. 83/2012.

In proposito, l'interprete non può fare a meno di rilevare che l'art. 18 legge n. 83/2012 distingue al suo interno due specifiche ipotesi.

La prima contenuta nel comma 1, a mente del quale

1. La concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete internet, ai sensi del presente articolo e secondo il principio di accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

La seconda di queste disposizioni è contenuta nel comma 5, in virtù della quale

A decorrere dal 1° gennaio 2013, per le concessioni di vantaggi economici successivi all'entrata in vigore del presente decreto-legge, la pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia del titolo legittimante delle concessioni ed attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare previste dal comma 1, e la sua eventuale omissione o incompletezza è rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali e di controllo, sotto la propria diretta responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico.

Solamente in questo caso quindi il legislatore affida alla pubblicità, espressamente, il compito di rendere noto l'atto con effetto legale, prevedendo altresì che

La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Una distinzione siffatta impatta anche in ordine alla sequenza procedimentale delle determine di impegno di spesa, e quindi – ovviamente – anche sui meccanismi di controllo interno che in precedenza abbiamo avvertito come coesenziali alle procedure di verifica esterna della corte e che avremo modo di approfondire nel prosieguo.

I primi commentatori hanno ritenuto che le verifiche istruttorie previste dalle norme in questione (art. 147-*bis* TUEL) come atti di controllo interno (pareri, visti) debbano riguardare tutti gli atti dell'Ente locale, in ragione della ratio normativa, ampliando sensibilmente il novero degli atti soggetti.

E che proprio in ragione dell'obbligo di pubblicazione assunto a condizione legale di efficacia, il visto di copertura finanziaria, in particolare, scalerebbe – per così dire – a momento antecedente istruttorio per l'adozione delle determine: ciò anche in ragione della formulazione dell'art. 147-*bis* che prevede tale momento nell'ambito del controllo interno preventivo.

Appare fin troppo ovvio rilevare che quanto sopra sottolineato si interseca con i mec-

canismi del controllo di regolarità amministrativo-contabile, con particolare riguardo alle condizioni di efficacia, a proposito delle determine.

È quindi necessario far chiarezza al riguardo e distinguere quella che è la pubblicità-notizia dai casi di pubblicità legale.

La sudescritta opzione interpretativa non può essere accolta per via dell'evidente antinomia logica in cui cade. Ciò anche per via dell'esplicito richiamo normativo che discrimina il momento di efficacia legale da quello di mera pubblicità notiziale che non possono prescindere – e di ciò non v'è purtroppo traccia in questo schema di decreto – dalla fondamentale regola stabilita dall'articolo 54, comma 4-bis, del Cad, il Codice dell'amministrazione digitale, secondo cui la pubblicità su internet, cioè sul sito dell'ente, è condizione legale di efficacia solo se espressamente previsto dalla legge.

È lo stesso art. 18 del resto, dopo aver affermato l'obbligo di pubblicazione per la più ampia categoria di atti contemplata nel primo comma, a obbligare l'interprete a operare una netta distinzione tra le due ipotesi, che tra di loro non sono assolutamente sovrapponibili se non parzialmente. Non tutte le fattispecie contemplate dal comma 1 sono infatti oggetto di una pubblicità legale: lo sono a mente del comma 5 (e in virtù di quanto stabilito dal comma 4-bis dell'art. 54 citato) unicamente le *concessioni ed attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro*.

Ne consegue che le altre dazioni non ricomprese nell'ambito del comma 5, ma contemplate dal comma 1 sono oggetto di una semplice pubblicità notizia. E tra queste si deve ritenere che vi siano anche le determinazioni di impegno di spesa, eccezion fatta ovviamente per le concessioni di vantaggi economici (ricomprese nel comma 5).

La tecnica normativa. La modifica del testo unico

In secondo luogo, la necessità di una corretta interpretazione delle disposizioni che concernono la materia non può prescindere da una analisi (non certo isolata ma) sistematica delle stesse.

Al riguardo, si deve osservare, infatti, che le regole poste dal d.l. n. 174/2012, lungi dal rappresentare un corpus normativo organico, si pongono come modificative di alcune, e non tutte, delle specifiche disposizioni contenute nel vigente testo unico degli Enti locali.

In tal senso, depone, del resto, e in maniera inequivoca, il dato testuale: la tecnica usata dal legislatore d'urgenza, e confermata in sede di conversione, ha optato per un metodo di intervento chirurgico nel corpo del testo unico degli Enti locali.

In altri termini, la disposizione dell'art 147-bis TUEL si pone come norma assolutamente generica, in quanto essa, lungi da disciplinare compiutamente i singoli procedimenti, opera un necessario rinvio alle specifiche disposizioni che regolano l'emaneazione degli atti di volta in volta contemplati, tra loro del tutto diversi, e, in particolare, di adozione delle delibere (art. 49 TUEL) e delle determine (art. 151 TUEL) e degli altri atti gestionali (cfr. l'elenco indicato all'art. 107, comma 3, TUEL).

Diversamente opinando, la formulazione – in realtà volutamente generica – ivi contenuta di “atto” e, più in particolare, di “fase preventiva della formazione dell'atto”, presupp-

porrebbe la apposizione di pareri di regolarità tecnica e contabile anche sulle autorizzazioni commerciali o sui permessi a costruire o sulle ordinanze contingibili e urgenti che il legislatore, al contrario, esclude.

Ciò in quanto la nozione di procedimento amministrativo che è correlata alla ordinata sequenza di atti finalizzato all'emanazione di un atto finale, non può prescindere dal principio di legalità che la regge in relazione alle specifiche previsioni di norme primarie che contemplano alcuni procedimenti. Non può quindi darsi ingresso alla tesi secondo cui il visto di copertura finanziaria avrebbe improvvisamente mutato la sua fisionomia di atto che condiziona l'efficacia della determina di impegno di spesa, posto che la norma disciplinatrice rimane quella (invariata anche a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 174/2012) dell'art 151, comma 4, TUEL, con le conseguenze ivi previste: conseguenze che, anche da un punto di vista storico e non solo sistematico, sono rilevanti sul piano dell'esecutività e non già, invece, dell'esistenza dell'atto (come avveniva nella versione originaria dell'art. 55, comma 5, legge n. 142/1990). Né è consentito all'interprete mutare la sequenza di tali atti, pena il sovvertimento delle regole più sopra descritte poste a presidio dell'ordinata acquisizione degli interessi sottesi all'adozione dei provvedimenti amministrativi.

L'art. 151, comma 4, infatti, non toccato in alcun modo dalla normativa di riforma, prevede che

4. I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

La norma sancisce quindi che il responsabile del servizio finanziario apponga un proprio visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

Come posto in evidenza nel Principio contabile n. 2 - Gestione nel sistema di bilancio, par. 65, l'esecutività dei provvedimenti di impegno dei responsabili dei servizi, che comportino impegni di spese e cioè dispongano, con qualsiasi forma, spese a carico del bilancio dell'ente, si acquisisce solo con l'apposizione, da parte del responsabile finanziario, del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria. Condizione necessaria di efficacia è quindi l'apposizione, sulle determinazioni di spesa dei dirigenti e dei responsabili dei servizi, del visto di regolarità contabile che attesta la copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio di ragioneria (art. 151, comma 4, T.U.), la quale fornisce il "timbro" circa l'esistenza delle risorse sull'apposito capitolo di bilancio assegnato col PEG.

La previsione normativa dell'art. 147-*bis* ha la valenza quindi di norma di cornice che fa riferimento e fa rinvio a queste in termini assolutamente generali; altrimenti – diciamo chiaro – aderendo a una diversa impostazione, dovremmo pensare che anche il rilascio di un certificato, che pure è un atto, dovrebbe essere accompagnato da un parere di regolarità tecnica: il che mi sembra francamente una aberrazione. Il controllo interno di regolarità – l'articolo 147-*bis* – fa rinvio inevitabilmente, in conseguenza della tecnica chirurgica usata dal legislatore di modifica del Testo Unico, alle altre norme tuttora vigenti del Testo unico: l'articolo 49, l'articolo 151, l'articolo 153, che sono le norme che disciplinano

il procedimento deliberativo, il procedimento di adozione delle determine e l'espressione dei pareri e dei visti, né più né meno. E ciò in quanto l'art. 153 TUEL rimasto tuttora in vigore prevede che

5. Il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati. Il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità.

Il dato testuale della legge di conversione

Va peraltro osservato che la legge di conversione ha fatto giustizia definitiva della tesi qui avversata, anche sul piano testuale. Mentre la versione originaria del d.l. n. 174/2012 accomunava queste ipotesi ("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. È inoltre effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria"), la versione introdotta dalla legge di conversione (legge n. 213/2012) reca con sé una netta cesura tra i due profili: in particolare, da un lato "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"; dall'altro, invece, "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".

Si noti al riguardo che non si parla più – a proposito del visto – di controllo nella fase preventiva: la genericità della formulazione dell'art. 147-*bis* viene corroborata dall'eliminazione dell'inciso inoltre ("È inoltre effettuato"), venuto – non a caso – meno in sede di conversione della legge. Il che dà prova sul piano testuale che i due atti (parere di regolarità contabile e visto di copertura finanziaria) si possono e anzi si debbono situare in momenti diversi: dimostrando con ciò che l'art. 147-*bis* rappresenta, inevitabilmente direi, data la molteplicità dei procedimenti amministrativi degli Enti locali (delibere, determine, ordinanze, autorizzazioni, permessi a costruire, procedimenti certificativi, ecc.), una norma per così dire di cornice.

Il modello di controllo

La seconda considerazione che accompagna queste mie riflessioni iniziali è l'analisi del modello che il legislatore del d.l. n. 174/2012 ha avuto presente nella disciplina dei nuovi mec-

canismi di controllo. In questo senso vengono alla mente le riflessioni di Cassese secondo cui “La rete dei controlli interni (di legittimità) lascia passare gli avvoltoi e cattura i moscerini”.

Ma è anche vero che l’oscillazione tra il modello d’oltralpe di *contrôle* e quello anglosassone di *control* appare evidente, e viene palesato in riferimento alle considerazioni che mi permetto di proporvi qui di seguito. Abbiamo ereditato, soprattutto in riferimento a quello che era stato raccontato in precedenza, dal decreto 286 del 1999, una serie di riflessioni e contenuti provenienti e mutate dall’esperienza straniera: un’esperienza francese, quindi, dove si parlava più di verifica della regolarità della funzione, e un’esperienza anglosassone, invece, dove si parla di *control*, come pilotaggio, guida, direzione. L’alternativa tra un modello di controllo corredato da sanzioni e sostanzialmente interdittivo e uno invece più squisitamente collaborativo ha connotato finora l’esperienza giuridica italiana con vicende alterne che ne hanno attraversato l’ultimo ventennio. Tralasciando la prima versione del decreto 174, che affidava un controllo esterno di legittimità alla Corte dei Conti particolarmente significativo e oltremodo pesante (tale da giustificare l’affermazione di Vittorio Grilli, secondo cui “Quando ci si confronta con milioni di atti da controllare e verificare, ci si deve interrogare se tali compiti siano ancora utili e se rappresentino una allocazione efficiente delle nostre risorse”), si può davvero ritenere che ora ci sia – come dire – una sorta quasi di *tertium genus* nella qualificazione di queste tipologie di controlli appena introdotti, anche ma non solo nel rapporto interni/esterni.

E il necessario scrutinio che deve accompagnare l’analisi dei contenuti del d.l. n. 174 non può fare a meno di tenere conto di questi nuovi elementi che si innestano nel corpo di una rinnovata aspirazione alla legittimità e regolarità delle gestioni, e che, come detto, non possono prescindere dall’intreccio con la legge n. 190/2012 e con altre disposizioni di settore.

Possiamo quindi senz’altro dire – prendendo a prestito il titolo di un famoso libro e di un film altrettanto famoso – che “a volte ritornano”: e i controlli “sono tornati”, ma sono tornati in maniera significativamente diversa dal recente passato.



La fisionomia dei controlli che scaturisce dalle recenti riforme

In conclusione di questa mia prima parte, il potenziamento dei meccanismi della fase integrativa dell'efficacia testimonia dell'esistenza di un duplice filone legislativo, che va a individuare due filosofie tra di loro talvolta intersecanti ma soprattutto, il più delle volte, parallele. Da un lato, come detto, assistiamo a un controllo di carattere giuridico, un potenziamento dei controlli interni e dei controlli esterni della Corte dei Conti, che come vedremo – lo anticipiamo già – in un caso sono addirittura interdettivi, con una serie di grandi problemi di compatibilità costituzionale sui quali ci soffermeremo dopo; dall'altro, ci troviamo di fronte a obblighi di pubblicità che devono necessariamente fare i conti con tutta una serie di adempimenti formali, che per l'appunto, come detto, saranno condensati in questo decreto di riordino previsto dalla legge anti-corruzione.

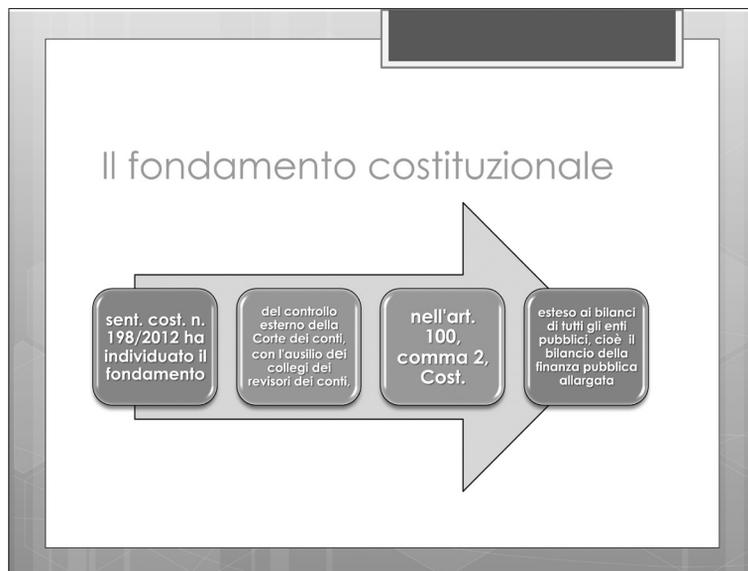


Perdonatemi questa piccola invasione di campo, che ci serviva però per inquadrare in un termine assolutamente generale un fenomeno che, come vedete, apre una nuova stagione costituente; è stato detto che questo decreto ha una valenza addirittura rinforzata, ma io direi che c'è un mosaico di norme che tra di loro si intrecciano inevitabilmente e che danno luogo, come è stato già ricordato in precedenza, a un rinnovato impegno sul piano per l'appunto della verifica ex post dell'azione amministrativa.

Il nuovo decreto sui controlli e il suo fondamento costituzionale

Una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012) ha fatto riferimento proprio al fondamento costituzionale di questa nuova tipologia di controlli: l'articolo 100, comma secondo, esprime la necessità di una verifica estesa a tutti i bilanci di tutti gli Enti pubblici,

sia pure con l'interfaccia dell'organo di revisione che assume un ruolo di particolare importanza, come è stato ricordato in precedenza, in questo rinnovato quadro complessivo.



Ricordo anche qui incidentalmente che, proprio a Bologna, anche con la presenza di Sua Eccellenza il Prefetto, abbiamo inaugurato il primo corso in Italia per il reclutamento dei revisori, di cui si è fatta promotrice UPI Emilia-Romagna e la Dottoressa Plessi che vedo qui in aula: è questo un elemento di particolare rilievo e vanto in una Regione a cui sono particolarmente affezionato per motivi che in precedenza il Professor Vandelli ha ricordato.



La scaletta di trattazione degli argomenti

Veniamo ora alla scaletta degli argomenti che tratteremo.

In primo luogo, ci soffermeremo sui vincoli di finanza pubblica. Poi analizzeremo i nuovi parametri di controllo esterno, quindi le tipologie di controllo esterno, le conseguenze della verifica della Corte e, infine, anche il nuovo volto del controllo della Corte dei Conti stessa.

La chiave di lettura del decreto

Diviene preliminarmente indispensabile individuare, tuttavia, la chiave di lettura del decreto, che fa perno sulla effettiva e non formale tutela degli equilibri finanziari, correlata a un ampliamento dei vincoli di finanza pubblica trasfusi nei nuovi parametri del controllo – e a un decisivo rafforzamento dei controlli interni. Alcune di queste cose le abbiamo già approfondite negli interventi che mi hanno preceduto a cui rinvio, e quindi mi avvio ad esaminare gli altri profili che residuano.



I vincoli di finanza pubblica

Si tratta ora di vedere quali sono i vincoli di finanza pubblica: va notato che essi derivano direttamente dalla Costituzione, ma possono derivare anche dalla legge ordinaria. A tale ultimo riguardo non è superfluo ricordare la sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2012 che ha affermato la legittimità della previsione dell'articolo 6 del decreto n. 78 del 2010, cioè quei tagli di carattere trasversale a incarichi, formazione e quant'altro.

La maggior parte di questi vincoli di finanza pubblica, tuttavia, sono per lo più discendenti da vincoli comunitari, che già nell'articolo 7, comma 7, della legge n. 131/2003 (legge La Loggia) erano oggetto di una specifica individuazione normativa: la Corte dei Conti

verifica la sana gestione finanziaria degli Enti locali avendo di mira il rispetto del patto di stabilità e con riferimento ai vincoli di appartenenza all'Unione europea. Il fondamento comunitario della sana gestione risiede in molte norme e in particolare nel Regolamento dell'Unione europea del 2002, il Regolamento finanziario del bilancio dell'Unione europea.

Circa i vincoli di derivazione costituzionale – ed è importante sottolinearlo in questo preciso momento storico – è opportuno evidenziare che essi sono stati ampliati per effetto delle modifiche costituzionali, della legge costituzionale n. 1/2012 e della recente legge attuativa n. 243 del 2013 (che detto per inciso sarà una legge che avrà un impatto dirompente a mio modo di vedere, a partire dal 2016 soprattutto in riferimento ai bilanci negli Enti locali). Non è questo il momento naturalmente per soffermarsi per un'analisi sotto questo profilo, ma possiamo senz'altro dire che i nuovi vincoli derivanti dalla novella costituzionale, e di riflesso i parametri di controllo esterno della Corte, sono essenzialmente tre: il vincolo dell'equilibrio di bilancio, che rappresenta l'elemento cruciale, come è già stato ricordato in precedenza; il rafforzamento del vincolo relativo al patto di stabilità e il rafforzamento del vincolo della *golden rule* stabilito dall'articolo 119 della Costituzione per il divieto di indebitamento per spese non di investimento.

La genesi delle nuove regole ha una precisa matrice e deriva da quello che è successo nel frattempo: il crollo dell'economia greca, i cui bilanci, formalmente in equilibrio, ma in realtà sostanzialmente privi della necessaria copertura finanziaria, avevano un fondamento di non veridicità. È noto altresì che nel nostro ordinamento l'introduzione del pareggio strutturale di bilancio, avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 2012 dovuto al recepimento del c.d. *fiscal compact* ha portato a una serie di conseguenze sul piano economico finanziario di più ampia portata: in guisa che il riferimento a una serie di fattori concomitanti (la crisi internazionale, la crisi del debito sovrano, bilanci non veritieri, pareggi fittizi di bilancio), ha trovato un punto di emersione (anche, ma non solo) nel decreto n. 174/2012.

In precedenza non è, peraltro, che queste situazioni patologiche di disequilibrio strutturale sostanziale non fossero conosciute: dal momento che la Corte dei Conti con una giurisprudenza, consolidata e anche raffinata, aveva avuto modo di individuare gli indici sintomatici di questi squilibri. Squilibri che vengono patologicamente portati ora all'emersione con quella particolare procedura prevista dall'articolo 243-bis del Testo Unico, (c.d. "procedura di riequilibrio finanziario pluriennale"), in cui sostanzialmente lo Stato interviene a supporto e a sostegno di quei bilanci e di quelle situazioni in cui non si riesce più a garantire un certo standard di servizi. Io vorrei non soffermarmi su questa procedura che presenta non pochi elementi di criticità: diciamo semplicemente che ha rappresentato il primo tentativo di un'operazione di verità, cioè dare conto dell'emersione di debiti sommersi, di *deficit* sommersi.

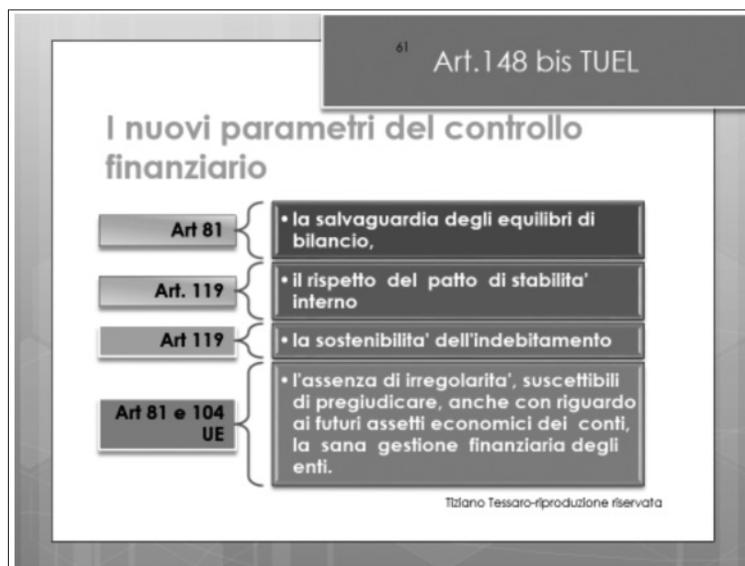
Il *fiscal compact* prevede anche l'attuazione con legge costituzionale dei precetti ivi contenuti: una legge costituzionale sugli equilibri di bilancio, in cui la legge ordinaria di attuazione non prevede più l'indicazione di mezzi per far fronte ai nuovi oneri ma provvede a questa indispensabile copertura finanziaria; non solo, ma l'aspetto dell'equilibrio della sostenibilità del bilancio addirittura entra nell'articolo 97 della Costituzione. Allora voi capite bene che buon andamento e imparzialità della pubblica Amministrazione non possono essere disgiunti anche da questi canoni di carattere economico-finanziario.

Quindi, se in Costituzione si ritrovano questi nuovi vincoli derivanti dal recepimento delle nuove regole europee, che abbiamo sintetizzato in precedenza, è evidente che il decreto 174 rappresenta la prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno, affidato alla Corte dei Conti: la cui posizione viene rafforzata, pur in costanza di una giurisprudenza costituzionale che già attribuisce alla Corte dei Conti la posizione di organo a tutela di determinati interessi di carattere addirittura sopranazionale, ma che affondano le loro radici evidentemente in una tradizione storica ben consolidata di organo a garanzia dello Stato comunità.

Qui vorrei richiamare alla vostra attenzione alcune sentenze: la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, che riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei Conti (Corte cost. n. 425/2004). Ma, a mio avviso, e n'è una particolarmente importante, la 70/2012 della Corte costituzionale, che evidenzia questi aspetti di necessaria tutela degli equilibri di bilancio, con necessario riguardo all'effettività e veridicità delle poste iscritte.

### *I nuovi parametri del controllo finanziario*

Possiamo ora a esaminare i nuovi parametri del controllo finanziario. Li ritroviamo puntualmente descritti all'articolo 148-bis TUEL: un controllo esterno affidato alla Corte in cui c'è la concreta attuazione dell'articolo 81, ovvero sia la salvaguardia degli equilibri di bilancio, unitamente al rispetto del patto di stabilità interna, alla sostenibilità dell'indebitamento e all'assenza di irregolarità che pregiudichino anche potenzialmente la sana gestione finanziaria degli enti.



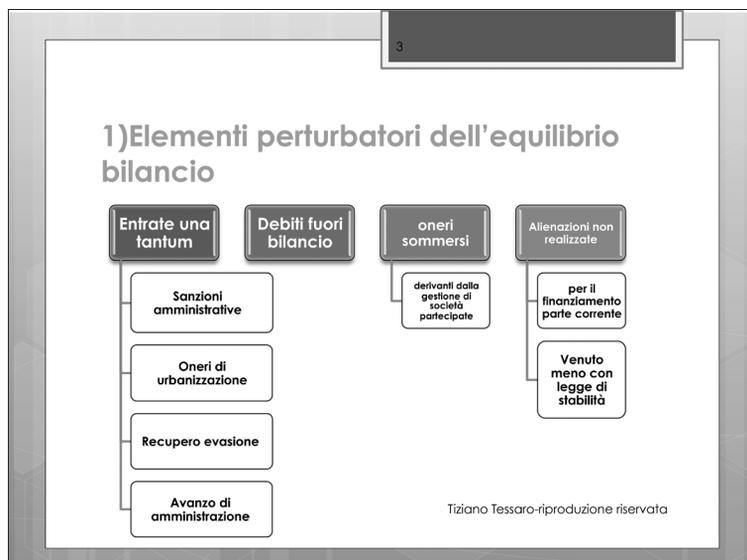
Non desta quindi alcuna sorpresa che il nuovo parametro del controllo sia la fedele traslazione di questi vincoli di matrice comunitaria, in chiave costituzionale prima, e poi all'interno del decreto n. 174.

Detto in modo diverso, c'è un ampliamento rispetto al passato dei vincoli di finanza pubblica e, di conseguenza, del ventaglio dei parametri della verifica della Corte dei Conti, congiuntamente a un rafforzamento dei controlli interni. Su questo aspetto ci soffermeremo più avanti, anche perché il rapporto tra controlli interni e controlli esterni è uno dei capisaldi della nuova disciplina.

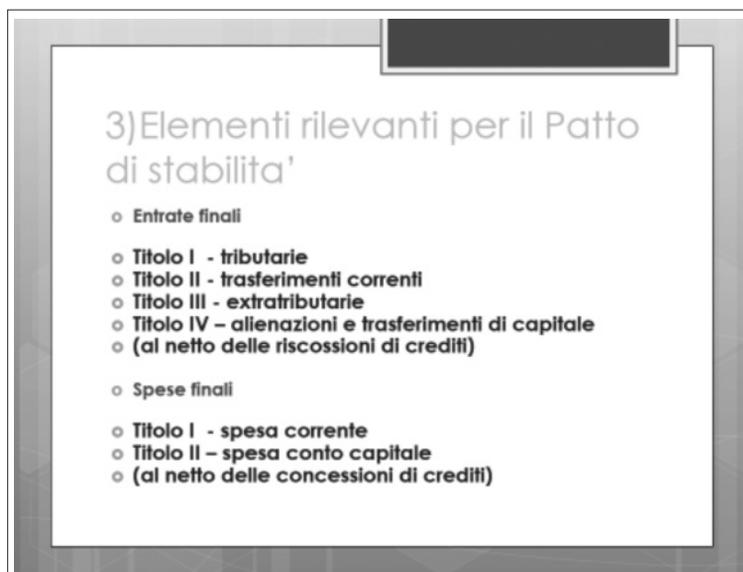
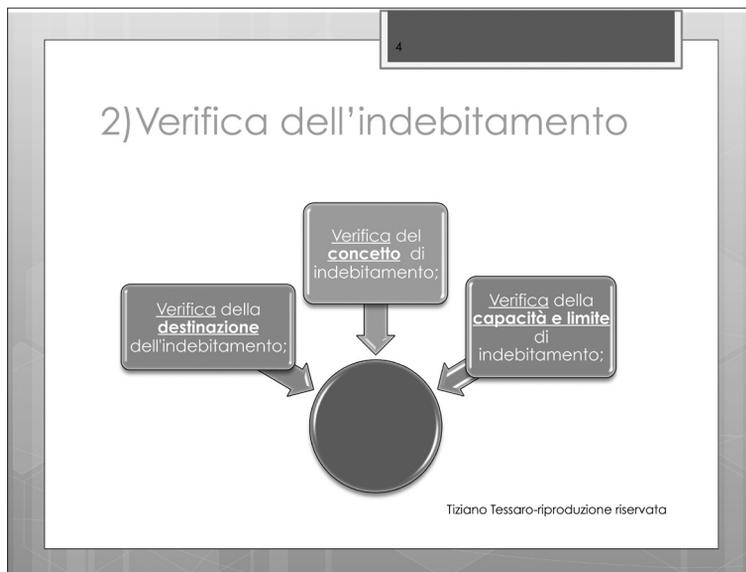
### La tutela degli equilibri finanziari

Di questi, l'equilibrio finanziario rappresenta il vincolo che maggiormente suscita l'attenzione del legislatore, per i motivi sopra ricordati: un equilibrio che deve sussistere non solamente in occasione del bilancio di previsione, ma anche durante tutto l'esercizio finanziario; un equilibrio, quindi, anche di carattere dinamico, che è correlato a un altro principio spesso calpestato, che è il principio della veridicità di bilancio.

La giurisprudenza della Corte ha già evidenziato alcuni elementi perturbatori dell'equilibrio di bilancio: pensiamo all'utilizzo costante e continuativo di entrate *una tantum*, la reiterazione di debiti fuori bilancio, oneri sommersi derivati dalla gestione di società partecipate – e sulle società partecipate quell'equilibrio finanziario viene ribadito a più riprese (art. 147-*quater* e *quinquies*). Mi preme qui ricordare un caso particolarmente frequente, che ora è stato espunto dall'ordinamento, ovvero la alienazione che vanno a finanziare la parte corrente: l'art 1, commi 443 e 444, della legge di stabilità ha definitivamente, ci auguriamo, tolto di mezzo una modalità, a mio modo di vedere sciagurata, per garantire l'equilibrio di parte corrente.



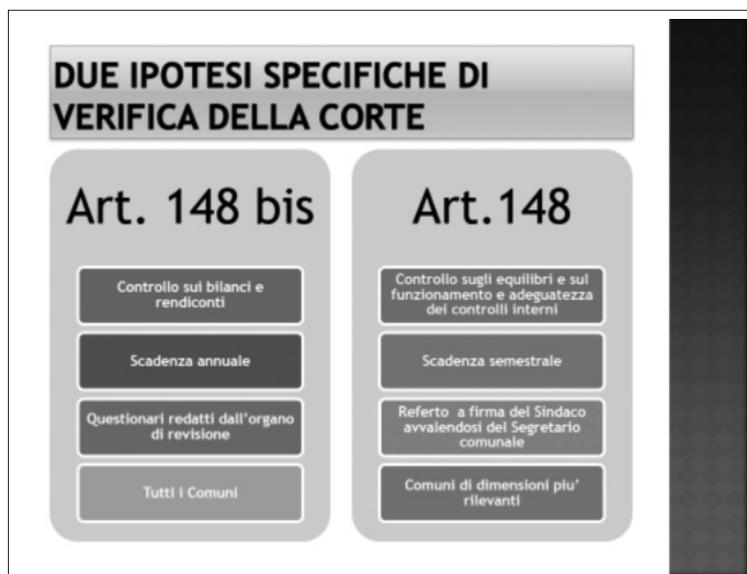
Sull'indebitamento i problemi attinenti alla verifica della Corte concernono l'*an*, il *quantum* e il *quomodo* di esso: non è qui possibile soffermarsi sui dettagli, così come per il patto di stabilità.



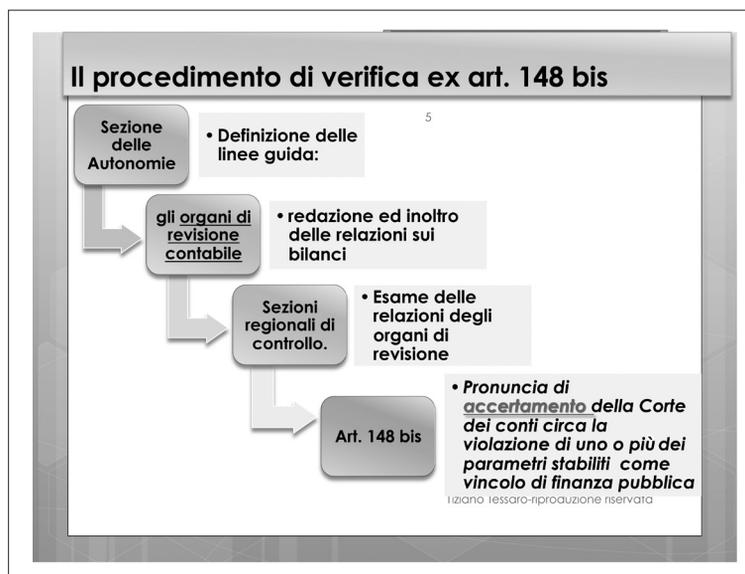
Direi proprio – anche per ragioni di tempo, che sono veramente tiranne –, di vedere quali sono le tipologie di controllo esterno: e qui, come è ovvio, entriamo sempre più nel vivo, per poi agganciare la dinamica dei controlli esterni al meccanismo dei controlli interni.

Le tipologie di controllo esterno

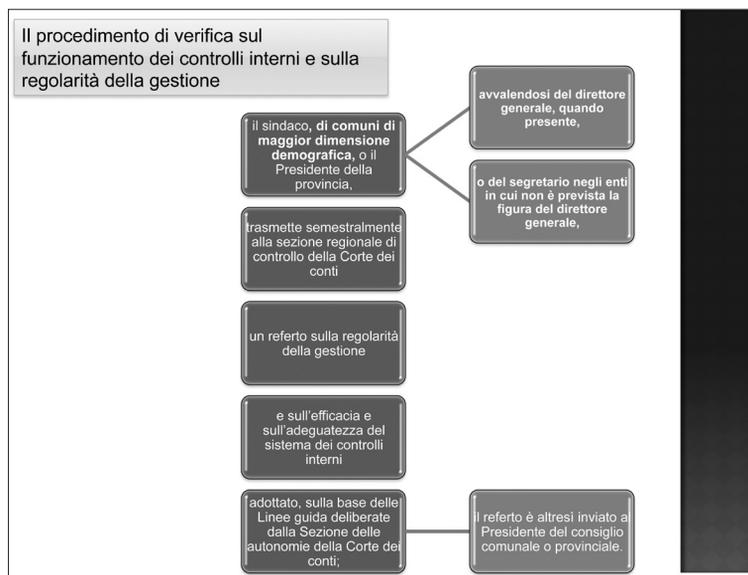
Si tratta quindi di vedere quali sono le tipologie di controllo esterno. Sono due ipotesi specifiche di verifica affidate alla Corte:



La prima attiene a quella, chiamiamola così, tradizionale, prevista dall'articolo 148-*bis*: controllo sui bilanci, sui rendiconti con scadenza annuale, basati sui questionari redatti dall'organo di revisione, che riguarda tutti i comuni, con una suddivisione per i comuni sopra e sotto patto;



Il secondo è, invece, contemplato dall'articolo 148 per i Comuni oltre una soglia demografica.



Questa è un'assoluta novità: si tratta del controllo sugli equilibri e sul funzionamento dell'adeguatezza dei controlli interni. È quindi una verifica che concerne un duplice oggetto, ovvero sia che i controlli interni funzionino e, tra questi, sia adeguato e efficace in particolare il controllo sugli equilibri, nonché la regolarità della gestione.

Nel momento in cui c'è una verifica esterna che evidenzia uno squilibrio, diviene logico dedurre che i controlli interni non hanno correttamente funzionato; a questo proposito, l'articolo 148, comma 4, prevede una sanzione, che connota in maniera completamente diversa anche la tipologia di controllo affidata alla Corte. Si tratta di una sanzione irrogata dalla sezione giurisdizionale per il mancato funzionamento dei controlli interni, certificato tuttavia dalla sezione di controllo della Corte, laddove si evidenzino queste discrasie, queste forme non sinergiche di rapporti, di *report* tra controlli esterni e controlli interni. Va notato anche che il legislatore, anziché far riferimento agli organi di revisione, scrive che questo referto è a firma del sindaco, che si avvale del segretario comunale. Io credo che vi possano essere elementi di una qualche analogia, per questo controllo semestrale, con quanto previsto dall'articolo 2381 del Codice civile in materia di società, cioè un referto sulla gestione da parte degli organi gestionali agli organi di controllo: c'è un qualche elemento di analogia sia sul piano temporale, quindi procedurale, ma anche sul piano sostanziale.

Proprio per questo, a me sembra indispensabile, anche a livello di Corte dei Conti, individuare delle forme più *light* di controllo su questo versante: questionari cioè che non siano una ripetizione di questionari già previsti dall'articolo 148-*bis* sui bilanci e sui rendiconti, ma una sorta di domande che facciano perno sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni.

Riassumendo, i controlli affidati alla Corte dei Conti sono di due tipi, con un procedimento di verifica che è evidentemente diverso nei due casi: nel caso dell'articolo 148-*bis*, il legislatore – abrogando esplicitamente l'art. 1, comma 168, legge n. 266/2005 – parla ora di pronuncia di accertamento della Corte dei Conti, e non più di pronuncia specifica circa la violazione di uno o di più parametri che abbiamo individuato in precedenza come vincoli di finanza pubblica; nell'altro caso, invece, l'articolo 148 prevede un procedimento di verifica sul funzionamento dei controlli interni e sulla regolarità della gestione che, com'è stato ricordato, prevede, nella mancata adozione di questo meccanismo in fase iniziale, anche un momento di carattere sanzionatorio. Già è stato ricordato, a più riprese, che entro tre mesi questo meccanismo dev'essere messo in moto, mediante regolamento adottato dal consiglio – dice il legislatore, all'art. 3, comma 2 – pur essendo questo in fondo un regolamento di organizzazione che doveva appartenere alle competenze della Giunta: siamo al cospetto anche qui a un'altra delle ennesime modifiche al Testo Unico, che oramai non si contano più.

#### Le conseguenze della verifica della Corte

Già ne ho fatto cenno, ma adesso si tratta di sistematizzare il dato sin qui emerso: quali sono le conseguenze della verifica della Corte, nel caso chiamiamolo così, “tradizionale”, cioè di controllo *ex* articolo 148-*bis*, e nel caso dell'art 148, cioè sul funzionamento dei controlli interni.

Nel caso del controllo semestrale – articolo 148, cioè di quella relazione a firma del sindaco, laddove questi controlli siano rimasti assenti o si siano rivelati inadeguati gli strumenti e le relative metodologie di rilevazione, e in particolare quei controlli sugli equilibri finanziari su cui pone l'accento il legislatore, in relazione alla matrice comunitaria che è stata più volte ricordata, vi è l'irrogazione di una sanzione, sia pure con una connotazione diversa rispetto al passato, affidata alla sezione giurisdizionale in un momento successivo alla preventiva delibazione della Sezione di controllo.

Nel secondo caso, ovverosia il controllo sui bilanci e sui rendiconti, contemplato dall'articolo 148-*bis*, il legislatore prevede – per la prima volta in questo ambito – un effetto interdittivo; la Corte ha qui dei termini perentori previsti dalla disposizione in esame. L'accertamento da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della violazione di questi vincoli comporta l'obbligo per le amministrazioni interessate di adottare entro 60 giorni i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri di bilancio, a conferma cioè del valore fondamentale attribuito a questo vincolo di finanza pubblica. La Corte dei Conti li verifica entro 30 giorni, ma qualora non vi sia l'invio da parte dell'ente o la verifica della sezione della Corte dia esito negativo – eccolo qui l'effetto interdittivo –, “è preclusa per l'ente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o la insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

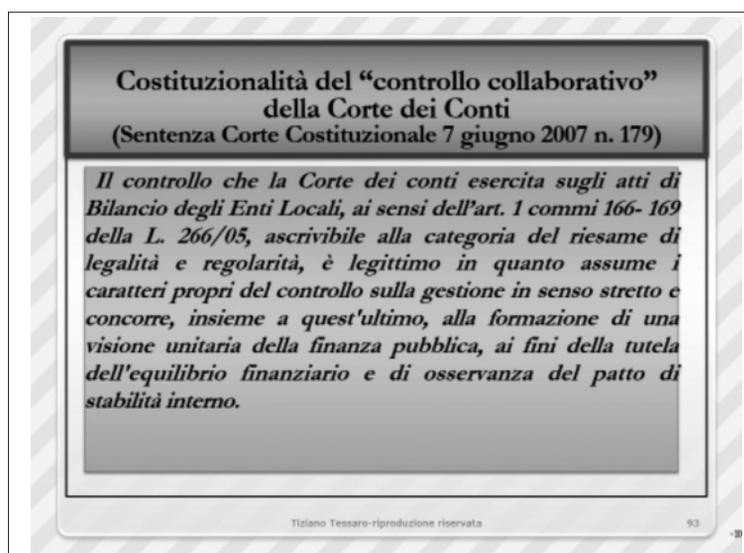
Io credo che questo sia un elemento importantissimo: il legislatore affida un nuovo armamentario, un nuovo strumento, alla Corte dei Conti per garantire che l'equilibrio sia anche di carattere dinamico e di carattere interdittivo, addirittura, quindi “è preclusa – dice la norma – l'attuazione dei programmi di spesa”.

Per tornare all'immagine usata in precedenza, i controlli sono tornati, ma con poteri diversi, con meccanismi del tutto originali rispetto al passato recente ma anche con riferimento ai procedimenti di controllo che facevano capo al vecchio Co.re.co.

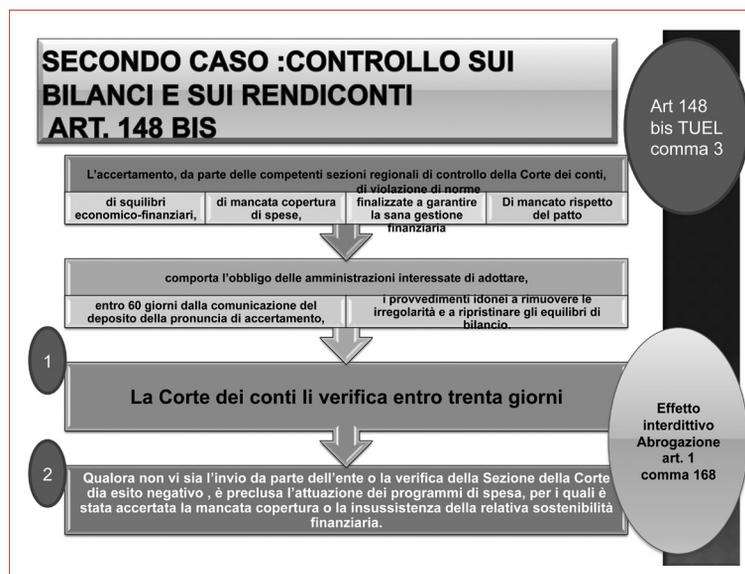
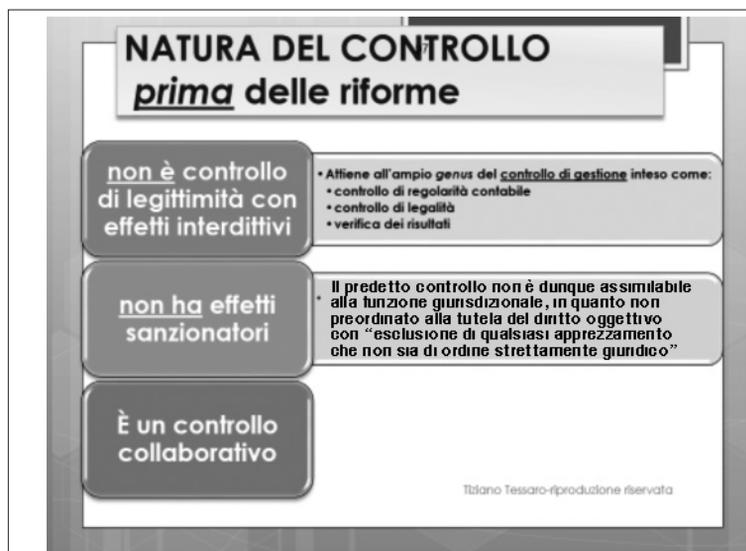
### Il nuovo volto del controllo

A questo punto, tiriamo, allora, le fila del nostro ragionamento: il nuovo volto del controllo, anche con riferimento alle situazioni patologiche. La Corte costituzionale nel 2007 ha ribadito che il controllo affidato alla Corte dei Conti – articolo 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005 – è legittimo sul piano costituzionale se e in quanto è un controllo di carattere collaborativo in riferimento ai parametri dell'articolo 114 e seguenti, commi 1 e 2, della Costituzione. Si tratta quindi di un controllo che non è – dice la Corte costituzionale – un controllo di legittimità con effetti interdittivi e – ci dice sempre la Corte costituzionale – non ha effetti sanzionatori.

Questa era la natura del controllo prima della riforma, prima del decreto.



Io credo che, per risolvere l'interrogativo posto circa la natura del controllo, dobbiamo guardare in faccia alla realtà: è il dato normativo che nel frattempo ha mutato radicalmente il volto del controllo; il controllo, ora, è un controllo con effetti interdittivi, con effetti anche di carattere sanzionatorio, che non si limitano – e qui entro nel secondo punto del tema affidatomi – a quelle previste dall'articolo 148, comma 4 – cioè sul mancato funzionamento dei controlli interni – ma che ricomprendono oramai una nutrita serie di ipotesi.



C'è da chiedersi, a questo punto, se è ancora un controllo collaborativo: appare fin troppo scontato dire che vengono in rilievo evidenti problemi di compatibilità costituzionale. Ma questo è un aspetto la cui soluzione lascio volentieri ad altri: mi sembra però di poter affermare che le ipotesi di carattere interdittivo (articolo 148, comma 3) e le altre che sono state introdotte, di carattere sanzionatorio, hanno una matrice ben precisa, perché la crisi che attanaglia il nostro Paese non nasce ora, ma ha radici profonde e lontane.

È evidente quindi che, ad una situazione congiunturale assolutamente eccezionale, il



legislatore cerca di contrapporsi con strumenti più incisivi. È altresì evidente allora che il legislatore introduce tutta una serie di meccanismi che cercano di dissuadere l'operatore, il Comune, l'ente, il sindaco, dall'adottare determinati atti che siano lesivi – in un'ottica generale di tutela della finanza pubblica allargata – di questi interessi.

#### Le ipotesi di controllo c.d. sanzionatorio

Si tratta quindi di individuare ed esaminare quali sono le ipotesi di verifica affidate alla Corte dei Conti, che siano concretamente ora accompagnate da sanzioni e conseguenze di carattere restrittivo. Va sottolineato che in tutte le ipotesi di responsabilità tipizzata, il legislatore individua delle ipotesi su cui non lascia discrezionalità nella valutazione alla Corte.

Una di queste è quella prevista dall'articolo 9 del decreto n. 78 del 2009, ovvero la mancata predisposizione del programma dei pagamenti: qui c'è un'ipotesi di responsabilità tipizzata su cui la giurisprudenza della Corte si è già soffermata (cfr. Sez. Puglia, parere n. 120/2010).

Così come ipotesi di danno erariale è la serie infinita e molteplice di casi di elusione del patto di stabilità (art. 20 del d.l. n. 98/2011), soprattutto con i meccanismi societari, ma non solamente con questi: anzi, il legislatore nella norma fa riferimento esemplificativo anche a quelle che una volta si chiamavano partite di giro o servizi per conto terzi.

Un'altra ipotesi di responsabilità tipizzata è inoltre prevista dall'articolo 6 del decreto n. 149 del 2011 (c.d. "dissesto guidato"); infine, l'articolo 148, comma 4, che abbiamo già ricordato, sul mancato funzionamento dei controlli interni.

Possiamo conclusivamente sintetizzare – e qui ho sforato, mi perdoni Professore, di una decina di minuti, ma mi avvio, trenta secondi, alla fine – in questa maniera: avremo una ti-

pologia di pronunce della Corte e di verifiche della Corte nei confronti dei controlli interni e dell'attività dell'ente che evidentemente assumono connotazioni tra di loro diverse: si chiamano ora pronunce di accertamento, ma sono pronunce che spesso sono corredate da ipotesi sanzionatorie o comunque anche indirettamente sanzionatorie. In alcuni casi sono di carattere più squisitamente collaborativo nel solco di una tradizione e di una consolidata giurisprudenza costituzionale.



Credo che il legislatore abbia dovuto fare di necessità virtù e tirato sostanzialmente la coperta, nel senso di una più efficace strumentazione di controlli anche esterni, oltre al potenziamento dei controlli interni di cui si è discusso in precedenza. Un potenziamento dei controlli esterni che va in una direzione ben precisa, che è quella della tutela dei vincoli di finanza pubblica e dei vincoli che ci legano all'appartenenza all'Unione europea. Vi ringrazio.

# Appendice

Elenco obblighi di pubblicazione		
Tipologie di dati	* Ambito soggettivo	Rif. normativo
1. Informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione	A	art. 11, c. 1 d.lgs. n. 150/2009 (accessibilità totale)
2. Indicatori relativi agli andamenti gestionali e all' utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali	A	art. 11, c. 1 d.lgs. n. 150/2009 (accessibilità totale)
3. Risultati dell' attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti	A	art. 11, c. 1 d.lgs. n. 150/2009 (accessibilità totale)
4. Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione	A	art. 11, c. 8, lettera a), del d.lgs. n. 150/2009
5. Piano e la Relazione della performance	A	art. 11, c. 8, lettera b), del d.lgs. n. 150/2009
<b>Dati informativi sull'organizzazione e i procedimenti</b>		
6. Organigramma	A	art. 54, c. 1, lettera a), del d.lgs. n. 82/2005
7. Articolazione degli uffici	A	art. 54, c. 1, lettera a), del d.lgs. n. 82/2005
8. Atribuzioni degli uffici	A	art. 54, c. 1, lettera a), del d.lgs. n. 82/2005
9. Organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale	A	art. 54, c. 1, lettera a), del d.lgs. n. 82/2005
10. Nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici	A	art. 54, c. 1, lettera a), del d.lgs. n. 82/2005
11. Settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredato dai documenti anche normativi di riferimento	A	art. 54, c. 1, lettera a), del d.lgs. n. 82/2005
12. Elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al Dpr N.68/2005	A	art. 54, c. 1, lettera d), del d.lgs. n. 82/2005
13. Indirizzo istituzionale di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del codice per l'amministrazione digitale (CAD)	A	art. 54, c. 2 ter, del d.lgs. n. 82/2005
14. Tempi medi di definizione dei procedimenti	A	art. 23, c. 5, della l. n. 69/2009
15. Tempi medi di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente	A	art. 23, c. 5, della l. n. 69/2009
16. Elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale	A	art. 54, c. 1, lettera b), del d.lgs. n. 82/2005
17. Termine per la conclusione di ciascun procedimento	A	art. 54, c. 1, lettera b), del d.lgs. n. 82/2005
18. Ogni altro termine procedimentale	A	art. 54, c. 1, lettera b), del d.lgs. n. 82/2005
19. Nome del responsabile del procedimento	A	art. 54, c. 1, lettera b), del d.lgs. n. 82/2005
20. Unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale	A	art. 54, c. 1, lettera b), del d.lgs. n. 82/2005
21. Scadenze e modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241	A	art. 54, c. 1, lettera c), del d.lgs. n. 82/2005
22. Per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza	A	art. 6 c. 1, lettera b), c. 2 lettera b), nn. 1, 4, 6 della l. 106/2011 di conversione del d.l. n. 70/2011 nonché art. 6, c. 6 della l. 180/2011
23. Per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte di tutte le amministrazioni ex art. 1, c. 2 del d.lgs. n. 165/2001, elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale	A	art. 6 c. 1, lettera b), c. 2 lettera b), nn. 1, 4, 6 della l. 106/2011 di conversione del d.l. n. 70/2011 nonché art. 6, c. 6 della l. 180/2011

Tipologie di dati	*Ambito sogettivo	Rif. normativo
24. Elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi (pubblicati nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione)	B	art. 7, commi 1 e 2 della l. n. 180/2011
25. Elenco di tutti gli oneri informativi, anche se pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché con i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, e l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici	B	art. 7, commi 1 e 2 della l. n. 180/2011
26. Elenco dei provvedimenti adottati ai sensi dei commi 3-bis e 3-ter per l'utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fidejussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni	A	art. 47-quinquies del d.l. 5/2012 Organizzazione e finalità dei servizi in rete - Modifica articolo 63, co. 3bis e 3-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82
<b>Dati informativi relativi al personale</b>		
27. Curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo	A	art. 11, c. 8, lettere f) e g), del d.lgs. n. 150 del 2009
28. Retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato	A	art. 11, c. 8, lettere f) e g), del d.lgs. n. 150 del 2009
29. Retribuzioni annuali	A	art. 21, co. 1 della l. n. 69/2009
30. Curricula vitae	A	art. 21, co. 1 della l. n. 69/2009
31. Indirizzi di posta elettronica	A	art. 21, co. 1 della l. n. 69/2009
32. Numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali	A	art. 21, co. 1 della l. n. 69/2009
33. Tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale	A	art. 21, co. 1 della l. n. 69/2009
34. Trattamento economico onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali	A	art. 21, co. 1 della l. n. 69/2009
35. Nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato	E	art. 3, co. 44 e ss. l. 24.12.2007 n. 244
36. Ruolo dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato	E	art. 3, co. 44 e ss. l. 24.12.2007 n. 244
37. Ruoli di anzianità dei propri dipendenti	B	art. 1, co. 7, del D.P.R. n. 108/2004
38. Curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo	B	art. 55, paragrafo 5, del D.P.R. n. 3/1957
39. Curricula	A	art. 11, c. 8, lettera f), del d.lgs. n. 150/2009
40. Retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo	A	art. 11, c. 8, lettera h), del d.lgs. n. 150/2009
41. Nominativi dei componenti degli OIV	A	art. 11, c. 8, lettera h), del d.lgs. n. 150/2009
42. Curricula dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della performance di cui all'articolo 14	A	art. 11, c. 8, lettera e), del d.lgs. n. 150/2009
43. Ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e	A	art. 11, c. 8, lettera e), del d.lgs. n. 150/2009
44. Ammontare dei premi effettivamente distribuiti	A	art. 11, c. 8, lettera e), del d.lgs. n. 150/2009
45. Analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti	A	art. 11, c. 8, lettera d), del d.lgs. n. 150/2009
46. Pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni (equivalente a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro)	A	art. 55, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dall'art. 68 del d.lgs. n. 150/2009
47. Bandi di concorso	A	art. 54, c. 1 lett. g-bis, d.lgs. n. 82/2005

Tipologie di dati	* Ambito soggettivo	Rif. normativo
<b>Dati relativi ai incarichi e consulenze</b>		
48. Incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati	A	art. 11, c. 8, lettera 1), del d.lgs. n. 150/2009 V. anche art. 3 c. 44 l. 24.12.2007, n. 244
49. Relativi provvedimenti (incarichi di collaborazione o di consulenza) completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato	F	art. 1, co. 127 d.l. 23.12.1996 n. 662
50. Elenchi dei consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico	A	art. 53, co. 14 e 15 del d.lgs. n. 165/2001
51. Nome del soggetto beneficiario	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
52. Dati fiscali	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
53. Importo	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
54. Norma o titolo a base della retribuzione	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
55. Ufficio	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
56. Funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
57. Link al curriculum del soggetto incaricato nonché al contratto e capitolato della prestazione, fornitura o servizio	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
<b>Dati sui servizi erogati</b>		
58. Previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi" da redigere e pubblicare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite	C	art. 2, co. 461, l. 24.12.2007 n. 244
59. Pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali	A	principio di cui all'articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009 come declinato nelle delibere n. 88/2010 e n. 3/2012, all. 1 (dichiarazione della trasparenza della qualità dei servizi)
<b>Dati sulla gestione economico-finanziaria dei servizi pubblici</b>		
60. Servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, c. 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279	A	art. 11, c. 4, del d.lgs. n. 150/2009
61. Contabilizzazione dei costi	A	art. 11, c. 4, del d.lgs. n. 150/2009
62. Evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato	A	art. 11, c. 4, del d.lgs. n. 150/2009
63. Monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali	A	art. 11, c. 4, del d.lgs. n. 150/2009
64. Contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo di cui al c. 1	A	art. 55, c. 4, del d.lgs. n. 150/2009
65. Informazioni trasmesse annualmente ai sensi del c. 3 [specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispongono, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Presidenza della Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica]	A	art. 55, c. 4, del d.lgs. n. 150/2009

Tipologie di dati	* Ambito soggettivo	Rif. normativo
<b>Trasparenza sulle partecipate</b>		
66. Elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità	G	art. 8 d.l. 98/2011
67. Rappresentazione grafica che evidenzia i collegamenti tra l'ente o l'organismo e le società ovvero tra le società controllate	G	art. 8 d.l. 98/2011
68. Indicazione se, nell'ultimo triennio dalla pubblicazione, le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio	G	art. 8 d.l. 98/2011
69. Incarichi di amministratore delle società di cui ai commi da 725 a 734 conferiti da soci pubblici	C	art. 1, co. 725 e 735 l. 27.12.2006 n. 296
70. Relativi compensi	C	art. 1, co. 725 e 735 l. 27.12.2006 n. 296
<b>Dati di bilancio</b>		
71. Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio	D	art. 19 c. 1 e art. 20, co. 1 del d.lgs. n. 91/2011
72. Altri e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o bilanci	L	art. 32 c. 2 l. 69/2009
73. Bilanci	L	D.P.C.M. 26-4-2011 - articolo 5, co. 1
<b>Dati sulla gestione dei pagamenti</b>		
74. Un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato "indicatore di tempestività dei pagamenti"	A	art. 23, c. 5, lett. a, della l. n. 69/2009
<b>Dati relative alle buone prassi</b>		
75. Le prassi relative agli "uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia all'adozione di provvedimenti o all'erogazione di servizi, che assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrono i servizi di competenza con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso e che assicurano il più alto grado di soddisfazione degli utenti"	A	art. 23, commi 1 e 2, della l. n. 69/2009
<b>Dati su sovvenzioni, contributi, crediti, sussidi e benefici di natura economica</b>		
76. Albo dei soggetti, ivi comprese le persone fisiche, cui sono stati erogati in ogni esercizio finanziario contributi, sovvenzioni, crediti, sussidi e benefici di natura economica a carico dei rispettivi bilanci	H	artt. 1 e 2 del D.P.R. n. 118/2000
77. Nome dell'impresa o altro soggetto beneficiario	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
78. Dati fiscali	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
79. Importo	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
80. Norma o titolo a base della retribuzione	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
81. Ufficio	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
82. Funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
83. Modalità seguita per l'individuazione del beneficiario	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
84. Link al progetto selezionato, al curriculum del soggetto incaricato nonché al contratto e capitolato della prestazione, fornitura o servizio	N	art. 18 d.l. n. 83/2012
<b>Dati sui controlli sulle imprese</b>		
85. Lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività	A	art. 14, co. 1 del d.l. n. 5/2012 Semplificazione dei controlli sulle imprese

Dati sui contratti			
86. (archivi differenziati per) Bandi, avvisi e gli estremi dei programmi non ancora scaduti e per atti scaduti [Nota: È stata riportato l'art. 7, co. 10 per dare rilievo ad un obbligo potenziale di pubblicazione a favore dei cittadini, che si riteneva giusto non omettere in questa raccolta, anche se privo di un concreto contenuto informativo a carico delle p.a.]	I		art. 7, co. 10 del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture)
87. Atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica	L		art. 32, c. 2 l. 69/2009
88. Elenco di tutti i bandi di gara	A		art. 54 c. 1 lett. f) d.lgs. n. 82/2005
<b>Valutazione investimenti opere pubbliche</b>			
89. Linee guida per la valutazione degli investimenti	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 1 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
90. Documento pluriennale di pianificazione (dei piani e programmi di investimento per opere pubbliche)	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 1 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
91. Relazioni annuali	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 1 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
92. Ogni altro documento predisposto nell'ambito della valutazione, ivi inclusi i pareri dei valutatori	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 1 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
93. Informazioni relative agli Organismi	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 1 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
94. Informazioni relative ai tempi	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 2 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
95. Informazioni relative ai costi	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 2 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
96. Indicatori di realizzazione delle opere completate in coerenza con quanto disposto con i decreti legislativi di attuazione dell'articolo 30, c. 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196	M		d.lgs. 29-12-2011 n. 228 - art. 9 c. 2 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche
<b>* RINVIO ALLA LEGENDA All. n. 1</b>			

*ALL. n. 1 LEGENDA	Tipologia (e relativa frequenza)	Riferimento normativo	AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE DEGLI OBBLIGHI Enti destinatari
A (31)	Amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, co. 2 del d. lgs. n. 165/2001	"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi al CONT".	
B (3)	Amministrazioni dello Stato ai sensi dell'art. 7, co. 1, l. 180/11; ai sensi dell'art. 1, co. 7, D.P.R. n. 108/2004 e ai sensi dell'art. 55, paragrafo 5, D.P.R. 3/1957	"Amministrazioni dello Stato".	
C (2)	Enti locali ai sensi dell'art. 2, co. 1 del d. lgs. n. 267/2000	"Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali".	
D (1)	Amministrazioni secondo l'elenco ISTAT	Per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché - a decorrere dall'anno 2012 - gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto, in data 30 settembre, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.	
E (1)	Elenco Legge Finanziaria 2008 ex art. 3, co. 44 l. 24.12.2007 n. 244	Per amministrazioni pubbliche si intendono "pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate. (...) Il limite si applica anche ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ai presidenti e componenti di collegi e organi di governo ed di controllo di società non quotate, ai dirigenti. Il limite non si applica alle attività di natura professionale e ai contratti d'opera".	
F (1)	Amministrazioni con collaborazioni esterne ai sensi dell'art. 1, co. 127, d. l. 23.12.1996 n. 662	"Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso".	
G (1)	Obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica ex art. 8 d.l. 98/2011	"Tutti gli enti e gli organismi pubblici".	

Tipologia (e relativa frequenza)	Riferimento normativo	Enti destinatari
H (1)	Destinatari di contributi, sovvenzioni, crediti, sussidi e benefici di natura economica ex artt. 1 e 2 del D.P.R. n. 118/2000	"Le amministrazioni dello Stato, le regioni, comprese le regioni a statuto speciale, e le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali e gli altri enti pubblici".
I (1)	Amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 d.lgs. n. 163/2006	Con tale espressione deve intendersi: "le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi – comunque denominati, costituiti da detti soggetti".
L (3)	Amministrazioni tenute a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o bilanci ex art. 32, c. 2, l. 69/2009, nonché ai sensi dell'art. 5, co. 1, D.P.C.M. 26.04.2011	"Le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci".
M (2)	Obblighi di pubblicazione in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche ex art. 9 c. 2, d.lgs. 29.12.2011 n. 228	"I Ministeri".
N (1)	Trasparenza in caso di concessione di vantaggi economici (art. 18, co. 4, d.l. 83/2012)	"Tutte le pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali, le aziende speciali e le società in house delle pubbliche amministrazioni. Le regioni ad autonomia speciale vi si conformano entro il medesimo termine secondo le previsioni dei rispettivi Statuti".



## CONCLUSIONI



# CONTROLLI E PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Luciano Vandelli

*Ordinario di Diritto Amministrativo dell'Università di Bologna*

1. Le relazioni svolte in questa giornata hanno tracciato un quadro ampio e ben delineato dell'evoluzione dell'ordinamento. Eviterò, dunque, di riprendere aspetti già approfonditi, limitandomi a qualche considerazione, ritornando alla prospettiva generale da cui è partita l'introduzione del Prefetto Tranfaglia, e cercando di aggiungere qualche ulteriore, personale riflessione agli interessanti e puntuali elementi sin qui esposti nelle varie relazioni.

Prima considerazione di carattere generale: stiamo parlando non di argomento specifico e particolare, ma di un tema essenziale per lo sviluppo del nostro Paese, nel senso che credo sia ormai recessiva l'idea che lo sviluppo del nostro Paese possa prescindere da una nuova efficienza della pubblica amministrazione, l'idea in altri termini che lo sviluppo del Paese si risolva semplicemente eliminando pubbliche amministrazioni e in qualche modo ritenendo secondario il problema del loro buon funzionamento. La prossima fase vedrà in primo luogo, credo, una necessità di rispondere alle esigenze di competitività del sistema, rendendo funzionali i processi di decisione, di gestione dei servizi, di erogazione delle prestazioni che all'amministrazione fanno capo.

Un prospettiva di questo tipo presuppone una rilettura complessiva del concetto di autonomia, come accennava Gaetano Scognamiglio: una rilettura che, secondo me, si basa su una nuova connessione in termini costituzionali tra l'articolo 5 e il 97: l'articolo 5 non può essere ormai letto che in una piena integrazione, in combinato disposto, con i valori di buon andamento e di imparzialità come sanciti, appunto, dall'articolo 97, così come integrato dalla novella che ha recentemente inserito in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio.

Dell'autonomia, d'altronde, i controlli sono – lo dicevano i maestri classici – l'altra faccia, sono l'altro lato della medaglia. Nella realtà, i confini e i rapporti tra autonomia e controlli si sono posti, nell'evoluzione dell'ordinamento, in termini oscillanti: in un andamento pendolare. Un'oscillazione costante che non solo si è posta in termini alternativi tra previsione e soppressione dei controlli (tendenza, quest'ultima, di cui l'apice è stata certamente la riforma del Titolo V, con la cancellazione degli articoli 125 e 130 Cost.), ma anche, all'interno del sistema dei controlli, tra controlli di legittimità e merito, tra controlli sugli atti e controlli sulla gestio-

ne e sui risultati, tra controlli interni e controlli esterni, tra controlli collaborativi e sanzionatori, ecc. In un'alternarsi di visioni e opzioni spesso soggette a mode, a pulsioni, a tendenze talvolta momentanee, senza conseguire una reale messa a regime. Tiziano Tessaro ricordava come anche la nutrita serie di norme introdotte recentemente sia largamente additiva rispetto al sistema regolatorio precedente: senza che, ancora una volta, il legislatore riuscisse ad impostare una logica organica, in un riordino complessivo dell'ordinamento degli Enti locali.

Così, se fino ad anni recenti il tema di fondo era quello del "Codice delle autonomie locali" o – come si è detto in altri momenti –, della "Carta" delle autonomie, la realtà è che da anni manca ogni quadro organico del sistema. Un quadro che, con qualche ottimismo, si credeva conseguito con l'approvazione del Testo Unico, nel 2000; dopo tanti decenni di attesa, dall'ormai lontano Testo Unico della legge comunale e provinciale che risaliva agli anni Trenta. Purtroppo, peraltro, questa organicità si è sfaldata nel giro di brevissimo tempo, sostituita da un crescente turbinio di interventi che trattano questo o quel frammento del sistema.

2. Il sistema dei controlli è tuttora oscillante tra i due poli qui ricordati: tra le logiche del *contre-role* alla francese e quelle del *control* anglosassone. Tra dinamiche proprie del controllo esterno, con una funzione che – per banalizzare – richiama quella propria del vigile, che verifica le infrazioni e dunque irroga la conseguente sanzione, o quelle, invece tipiche del controllo che è proprio, piuttosto, del cruscotto, che consente a chi guida di capire in ogni momento qual è la situazione della macchina che sta guidando, regolando quindi il proprio comportamento in relazione ai dati che gli provengono.

D'altra parte, diversi sono gli interessi che stanno alla base dei circuiti di controllo. In realtà, entrambe queste logiche sono imprescindibili: sono inevitabili le logiche di governo, ed esse devono fondarsi sulla consapevolezza del funzionamento che le azioni di indirizzo stanno avendo nella traduzione in attività concreta, ed è al tempo stesso necessario che ci siano delle logiche dell'ordinamento, delle preoccupazioni del sistema complessivo, come peraltro vuole la Costituzione. Non a caso la Costituzione ha previsto organi, come la Corte dei Conti, in posizione di indipendenza, perché gli interessi di cui è portatrice devono essere ben distinti da quelli propri dell'amministrazione che agisce e lo snodo tra queste due logiche è ancora fortemente incerto e ondivago.

Certamente in questo snodo, nell'incrocio di queste logiche, si pone il ruolo di tanti attori: ne accenno anzitutto uno che secondo me è purtroppo rimasto troppo assente. Mi riferisco, in particolare, al ruolo delle assemblee elettive: un ruolo che già il costituente aveva intuito in relazione al Parlamento e che il Parlamento non ha mai esercitato nella sostanza. La gran parte delle relazioni della Corte dei Conti non sono note ai parlamentari, purtroppo, secondo una prassi che ahimè tende a riprodursi ai livelli regionali e ai livelli locali. È curioso che persino le opposizioni, che dovrebbero trovare in questi strumenti punti di riferimento essenziali per lo svolgimento del loro ruolo istituzionale, sembrino trascurare l'importanza di questi meccanismi. Si tratta di un tema di grande importanza: e credo che il rilancio dei controlli non possa prescindere da una nuova sensibilizzazione – e, dunque, una nuova "cultura" amministrativa, a proposito dei riferimenti qui svolti al tema della formazione, che non riguarda esclusivamente i funzionari – degli attori politici su questi versanti.

3. Determinante, poi, risulta la funzione della dirigenza e, in particolare, il ruolo del segretario comunale e provinciale. Il segretario, come emergeva dalla relazione di Luca Ugucconi, si trova in una posizione centrale e, al tempo stesso, assai peculiare. In realtà, se un tempo si diceva che il segretario “ha due cappelli”, da un lato quello che gli dava l’investitura da parte dello Stato, con un collegamento diretto con il Prefetto, dall’altro quello che gli conferiva la collocazione funzionale nell’ambito del Comune e della Provincia, ormai di cappelli il segretario ne porta tanti: anzi, questi cappelli, nella fase recente hanno una tendenza a moltiplicarsi, rendendo arduo capire qual è la vera vocazione e il mestiere di segretario, temi naturalmente determinanti per capire poi la tipologia delle professionalità più opportune e adeguate. A questa moltiplicazione corrispondono concezioni di fondo diverse, che nella esperienza dell’evoluzione svoltasi negli scorsi anni possiamo – tagliando con l’accetta – sintetizzare nella posizione del segretario garante, per un verso, e nella figura del segretario-*manager*, dall’altro, con diverse connotazioni e diverse conseguenze. Sollevando il dubbio di fondo della perdurante utilità del punto di equilibrio tra contrapposte tendenze e impostazioni che venne conseguito all’epoca delle riforme Bassanini, alla fine degli anni Novanta, tra le istanze autonomistiche, particolarmente legate all’affermazione dell’elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia e, sull’altro versante, dalle preoccupazioni e rivendicazioni di un organo garante a servizio di tutti gli organi e dell’ordinamento, in posizione essenzialmente imparziale. In sostanza, il compromesso allora conseguito si basava, come è noto, su una garanzia di professionalità, affidata all’inserimento in un albo specifico, e dall’altro lato nella scelta da parte del Sindaco e del Presidente della Provincia, con scadenza alla fine del mandato, in una sorta di *spoil system* “all’italiana”; che non è propriamente uno *spoil system* ma che di quel sistema riproduce alcuni tratti. A questo schema, si è aggiunta poi la possibilità di sommare nella figura del segretario sia il ruolo che gli spetta per legge sia quello, volontariamente attribuitogli dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, di direttore generale e, dunque, di responsabile manageriale della gestione dell’ente e delle relazioni con la dirigenza.

In questi termini, la figura del segretario ne è risultata trasformata: con aspirazioni nuove e nuove debolezze: bene espresse dalle tensioni tra pulsioni e istanze di stabilizzazione (a chi può far piacere trasferirsi ogni cinque anni, cambiando i contesti e le abitudini di vita delle famiglie, le scuole dei figli, le frequentazioni, ecc.?), da un lato, e le aspirazioni ad esercitare e a potenziare un ruolo manageriale. Curiosamente di queste contraddizioni si parla poco, nel dibattito corrente sui temi di revisione dell’ordinamento. Eppure, si tratta, a mio avviso, di un tema assai rilevante, come ben sottolinea la normativa recente, particolarmente in tema di controlli, come configurati da ultimo nel decreto n. 174, e in tema di misure di prevenzione della corruzione, secondo quanto stabilito ora dalla disciplina anticorruzione. La legge n. 190 riflette un tipo di visione, un profilo, una concezione del segretario comunale. Concezione che pone in evidenza un dubbio: una volta che il segretario metta quel cappello, tendenzialmente di garante della legalità e della correttezza dell’amministrazione a vantaggio di tutti, maggioranza e opposizioni, e nell’interesse complessivo dell’ordinamento, riesce anche contemporaneamente a porsi come motore dell’attuazione del programma di governo del Sindaco? Il segretario comunale riesce ad essere il punto di riferimento che garantisce tutti i consiglieri di qualunque provenienza siano, di qualunque

colore e di qualunque posizione rispetto alla gestione del Sindaco e a rivestire, al tempo stesso, la posizione di principale collaboratore fiduciario del Sindaco? Non c'è qualche cosa che stride in tutto questo? Non c'è bisogno di ricondurre ad un disegno che tenga conto dei punti di frizione e di delicatezza?

I temi sollevati dalla attuazione della legge anticorruzione inducono a porre domande su questi aspetti; e sono temi che richiederanno un impegno preciso, da parte delle amministrazioni nel prossimo futuro, non solo per effetto dell'ondata di scandali che hanno investito determinate amministrazioni e per la ipersensibilità che si è sviluppata nei *media* e nell'opinione pubblica, ma anche perché non sono pochi gli enti che presentano ritardi già nella applicazione e nella messa a regime di strumenti di controllo interno e di garanzia che ormai hanno qualche decennio di anzianità.

4. D'altronde, è essenziale che tutti i temi sollevati dalla normativa anticorruzione trovino risposte, anzitutto, nelle modalità di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, nelle procedure e nei meccanismi interni di carattere amministrativo. In questo senso, credo che il tema della disciplina anticorruzione non debba essere sbilanciato eccessivamente facendo affidamento essenzialmente sulle logiche e sui rimedi del diritto penale. In diritto penale costituisce, in realtà, il fattore terminale, di ultima difesa dell'ordinamento, nei confronti dei fenomeni corruttivi. Ma questi vanno prevenuti e contrastati sin dalle origini, creando fisiologici anticorpi nei normali circuiti e gangli amministrativi. E la fondamentale e imprescindibile politica repressiva nei confronti delle patologie che concretano forme di reato deve trovare la sua finalità nella chiusura di un sistema che in via generale e come regola fisiologica di funzionamento a regime deve avere in sé i fattori per anticipare ed evitare non solo ogni comportamento penalmente rilevante, ma ogni fenomeno di mala amministrazione, ogni spreco, ogni dispersione di risorse pubbliche sempre più preziose.

In questa prospettiva, vanno colte tutte le implicazioni delle nuove regole e delle nuove sensibilità, in relazione a tutti i punti di attenzione riconducibili ai classici tre versanti: la pubblica amministrazione come autorità, che autorizza, che concede permessi, che rilascia i provvedimenti autoritativi che le vengono chiesti, che sanziona comportamenti irregolari; la amministrazione che contrae, che negozia con i privati oggetti di comune interesse; la amministrazione che eroga contributi, sovvenzioni, benefici.

Versante, quest'ultimo, sul quale ancora sembra di rilevare qualche aspetto che manca e che stride. Anche se normalmente rimane sullo sfondo, rispetto a normative pur assai sviluppate, nell'attenzione della dottrina, così come della giurisprudenza. Alludo, in concreto, al fatto che quando, nel '90, si approvò la legge 241, prima grande legge sull'azione amministrativa che il nostro ordinamento abbia conosciuto, in quell'impianto di garanzie procedurali, si collocava una disposizione di importanza rivoluzionaria nel funzionamento dell'amministrazione: ove si prevedeva che ogni concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone e ad Enti pubblici e privati fossero subordinate alla predeterminazione e pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi (art. 12). Questa regola, del resto, doveva essere

raccordata all'emergere nell'ordinamento della distinzione netta tra funzione di indirizzo e funzione di gestione, e segnava un diverso versante di profonda innovazione negli assetti amministrativi: riservando all'organo di indirizzo il (solo) compito di stabilire i criteri; in applicazione dei quali, poi, spetta esclusivamente ai dirigenti adottare i provvedimenti puntuali, attribuendo un certo vantaggio all'uno o all'altro cittadino.

All'epoca, queste previsioni sembravano destinate a cambiare radicalmente le prassi amministrative, aprendo nuovi versanti di conflittualità e tutela giurisdizionale, nei confronti di ogni erogazione o conferimento di benefici che non fosse preceduta da criteri generali, o che non rispettasse i criteri adottati.

Ebbene, può sembrare forse sorprendente, ma da un'attenta verifica della giurisprudenza, questo articolo sembra rappresentare l'aspetto più dimenticato, più ignorato dalla giurisprudenza, in tutta la legge 241.

5. Ancora un'osservazione, tra i vari ambiti di applicazione delle nuove discipline, riguarda altri soggetti. Che ancora sembrano al centro di ambigue ibridazioni, subendo metamorfosi di cui rimangono del tutto incerti i contorni e i punti di arrivo. Alludo particolarmente, in questo caso, alle società pubbliche. Le quali, in quanto dotate di certe caratteristiche, da tempo sono classificate quali organismi di diritto pubblico, potendo operare secondo le regole *in house* soltanto laddove presentino determinati caratteri, quali i controlli analoghi, secondo l'ordinamento europeo; controlli analoghi che, peraltro, a loro volta si configurano nei termini più vari, ora di natura privatistica, dunque secondo un regime derogatorio rispetto alla disciplina del Codice civile, ora con possibilità di utilizzare anche strumenti pubblicistici. Ma in tutta la disciplina di queste società, la lista di deroghe rispetto al Codice civile è diventata lunghissima. E non sembra agevole dire ormai se questa lista ci porti a sottrarre le società pubbliche al mondo dei soggetti privati, perché se pur rimangono soggetti privati, le caratteristiche proprie dei soggetti pubblici sembrano così numerose e significative da risultare complessivamente dominanti. Emblematicamente, del resto, da ultimo una sentenza del Consiglio di Stato, rovesciando la posizione sin qui largamente prevalente, interpreta il reclutamento di personale svolto da queste società non più come fenomeno di diritto privato, e dunque con conseguente giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria – come aveva affermato la stessa Cassazione – ma interpreta invece queste forme di reclutamento come procedimenti pubblicistici, con giurisdizione del giudice amministrativo.

6. Così, particolarmente nella fase attuale, le incertezze dell'ordinamento dunque sono tali e tante che ricondurre i temi cui era dedicato questo seminario ad uno schema coerente e lineare costituisce un rompicapo dagli incastri davvero complessi e delicati.

Ora, peraltro, ci troviamo alla vigilia dell'apertura di una nuova legislatura: e credo che possiamo condividere l'auspicio di trovarci di fronte ad una nuova fase, in cui si possa finalmente chiudere il *tourbillon* delle manovre e degli interventi episodici, estemporanei, frammentari sulla pubblica amministrazione. Per aprire una nuova stagione, che segua prospettive e obiettivi di sistematicità, di stabilità, di organicità, nell'interesse del buon funzionamento delle amministrazioni e nell'interesse generale del Paese.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2013  
presso Labanti e Nanni Industrie Grafiche (Crespellano, Bologna)