



**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO  
- XXVI CICLO -**

**CIRO AMATO**

**IL RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE E I  
CONTROLLI INTERNI NELLE AUTONOMIE LOCALI**

**COORDINATORE:**

Chiar.mo

Prof. S. A. Romano

**TUTOR:**

Chiar.mo

Prof. G. C. De Martin

**CO- TUTOR:**

prof. V. Antonelli

Anno 2013/2014



## **INDICE**

### **IL RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE E I CONTROLLI INTERNI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI.**

#### **INTRODUZIONE**

I.	Obiettivi dello studio.....	pag. 8
I.	La problematica generale.....	pag 9
II.	Le posizioni dottrinarie tradizionali sul tema di fondo che valorizzano l'autonomia.....	pag. 12
III.	Autocontrollo e autonomia.....	pag. 15
IV.	Il ruolo del segretario comunale e i controlli interni: la tesi proposta nel lavoro. impostazione generale.....	pag. 18
V.	Piano del lavoro.....	pag. 22

#### **PARTE I**

#### **I CONTROLLI NELLA STORIA**

##### **CAPITOLO 1**

##### **LA FUNZIONE DI CONTROLLO NELLA FIGURA STORICA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE**

1.	Il percorso storico.....	pag. 26
2.	Il segretario notevole locale. Il periodo dal 1775 alla rivoluzione francese.....	pag. 26
3.	Il segretario in Italia nel riflesso della legislazione francese della restaurazione (1789-1759).....	pag. 28
4.	La legislazione del nuovo stato unitario (1861-1915): tra tendenze centraliste e rivendicazioni di categoria.....	pag. 30
5.	La statizzazione del segretario nel periodo fascista.....	pag. 35
6.	La privatizzazione della figura.....	pag. 37

**CAPITOLO 2**  
**I CONTROLLI INTERNI NEL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI:**  
**L'APPROCCIO TIPOLOGICO.**

1.	Le	tipologie	dei	controlli	interni.....	pag. 44
2.	I	controlli	in	prospettiva	manageriale.....	pag. 47
3.	Il contesto internazionale dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.....					pag. 48
4.	I	controlli	di	regolarità	amministrativa.....	pag. 49
5.	Il	controllo	di	regolarità	contabile.....	pag. 51
6.	Il controllo strategico.....					pag. 53
7.	La	valutazione	delle	attività	dirigenziali.....	pag. 54
8.	L'azione	amministrativa	dall'adempimento	al	risultato.....	pag. 54
9.	I controlli interni e il decreto legislativo n. 150/09.....					pag. 56
10.	Il controllo interno di gestione: nozioni e definizioni dottrinarie.....					pag. 58
11.	Il controllo di gestione nel tuel: il modello "normativo".....					pag. 59
12.	Le fasi del processo di controllo.....					pag. 60
13.	Criticità peculiari del controllo di gestione.....					pag. 62
14.	Controlli interni ed obbligo di denuncia alla Corte dei conti.....					pag. 63
15.	Controllo di gestione e performance amministrativa.....					pag. 65
16.	Gli	strumenti		del	controllo.....	pag. 66
16.1.	Il controllo strategico.....					pag. 66
16.2.	Gli strumenti del controllo di gestione.....					pag. 67
16.3.	Gli strumenti dei controlli di regolarità contabile ed amministrativa.....					pag. 68
16.4.	Gli strumenti del controllo della performance amministrativa.....					pag. 68

## **PARTE II**

### **I CONTROLLI INTERNI NELLA LEGGE N. 231/12 E NELLE ALTRE DISPOSIZIONI ORDINAMENTALI: UNA PROSPETTIVA FUNZIONALE**

#### **CAPITOLO 1**

#### **LE DIVERSE FUNZIONI DEI CONTROLLI INTERNI NEL D. L. N. 174, CONV. IN LEGGE N. 213/12: ANALISI TELEOLOGICA**

1. Le diverse funzioni dei controlli interni nel d. l. n. 174, convertito in legge n. 213/12: analisi teleologica.....pag. 70
2. I controlli di regolarità amministrativo-contabile: .....pag. 72
  - 2.1. Il controllo preventivo di legittimità degli atti.....pag. 72
  - 2.2. Il controllo sugli equilibri finanziari.....pag. 74
  - 2.3. Il controllo successivo di regolarità amministrativa.....pag. 79
3. Il controllo di gestione. ....pag. 89
4. Il controllo strategico.....pag. 90
5. Controlli sulle società partecipate non quotate e sugli organismi gestionali.....pag. 91
6. I rapporti tra il Consiglio comunale dell'ente locale e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.....pag. 94
7. La trasparenza amministrativa come controllo.....pag. 96
8. Il controllo di prevenzione della corruzione amministrativa: l'impianto normativo.....pag. 101
9. La definizione di controllo interno: questione strutturale o di perimetro di esercizio?.....pag. 104

## **PARTE III**

### **IL RUOLO DEL SEGRETARIO E I CONTROLLI INTERNI. IL LIVELLO MICROSTRUTTURALE DI ANALISI.**

#### **CAPITOLO 1**

#### **L'ORGANIZZAZIONE DEL "SISTEMA" DEI CONTROLLI.**

1. Il percorso.....pag. 111
2. Ruolo, funzioni e compiti: qualche distinzione giuridica.....pag. 113
3. La partecipazione del segretario alla organizzazione del sistema dei controlli interni.....pag. 114

4.	Il ruolo del segretario nelle ipotesi di compresenza del direttore generale.....	pag. 127
5.	Il controllo del segretario negli enti di ridotte dimensioni....	.....pag. 128
6.	Funzioni di indirizzo, gestione e di partecipazione ai controlli.....	pag.131
7.	Conclusioni sull'istituto della partecipazione all'organizzazione dei controlli interni.....	pag. 132

**CAPITOLO 2**  
**IL RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE**  
**IN RELAZIONE ALLE DIVERSE FUNZIONI DI CONTROLLO.**

1.	Il percorso da fare.....	pag. 133
2.	Le funzioni di internal auditing del segretario.....	pag. 133
3.	Il controllo strategico quale forma peculiare di verifica. ....	pag. 145
4.	Il segretario e il controllo sugli equilibri finanziari.....	pag. 149
5.	Il ruolo nel controllo di gestione.....	pag. 153
6.	(segue) nel controllo degli organismi partecipati.....	pag. 156
7.	(segue) nel controllo della qualità dei servizi.....	pag. 161
8.	Il segretario nel controllo e nella gestione.....	pag. 165
9.	Controlli preventivi e successivi: endiadi o ossimoro?.....	pag. 173
10.	Il conferimento di incarichi nell'amministrazione locale e la funzione di garanzia del segretario comunale.....	pag. 175
11.	I nuovi controlli: prevenzione della corruzione e funzione di garanzia di legalità del segretario.....	pag. 182
12.	La tutela dei principi di unità economica della repubblica: le novità del d. Lgs. n. 149/2011.....	pag. 194
13.	La trasparenza come controllo e come buona amministrazione: il ruolo di sintesi del segretario.....	pag. 196
14.	Il ruolo del segretario nel (rinnovato) procedimento amministrativo di risultato.....	pag. 202

**PARTE IV**  
**IL RUOLO DI GARANZIA DEL SEGREARIO NELL'AMBITO DEL**  
**SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.**  
**LA PROSPETTIVA MACROSTRUTTURALE.**

**CAPITOLO 1**  
**CONSIDERAZIONI COMPLESSIVE SUL RUOLO DEL SEGRETARIO**  
**COMUNALE RISPETTO AL SISTEMA DEI "NUOVI" CONTROLLI INTERNI.**

1.	La sintesi del lavoro.....	pag. 206
2.	Le contraddizioni del sistema dei controlli.....	pag. 208
3.	L'interesse costituzionale come causa del controllo e delle verifiche.....	pag. 212
4.	Il ruolo del segretario al servizio della Repubblica.....	pag. 217
5.	La funzione di conformità del segretario e la legalità sostanzial.....	pag. 222
6.	La natura della funzione di conformità e l'autonomia normativa degli enti.....	pag. 226
7.	Le fonti locali come standard di riferimento.....	pag. 238
8.	Il giudizio di conformità' in una prospettiva europea: l'inizio di un percorso.....	pag. 247
VI.	Conclusioni. ....	pag. 250
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>pag. 254</b>

## INTRODUZIONE

### **OBIETTIVI DELLO STUDIO**

La ricerca che si intende sviluppare nelle pagine seguenti ha lo scopo di affermare la necessità ancora attuale della funzione di garanzia e conformità alle leggi, allo statuto e ai regolamenti della complessiva azione amministrativa esercitata da un soggetto indipendente; tale soggetto deve rispondere alle nuove esigenze dell'amministrare locale che, crediamo, abbia bisogno di valorizzare la propria autonomia normativa, costituzionalmente garantita (art. 5, 114 e 118 Cost.). Una delle forme dell'autonomia nel suo dispiegarsi amministrativo è l'autocontrollo, che si regge da una parte sul principio di responsabilità, piena ed effettiva, del ceto politico ed amministrativo, cioè dei dirigenti e funzionari locali; dall'altro sull'auditing interno, ancorato ai criteri di verifica concomitante e successiva, in cui i pilastri costitutivi sono i principi di efficienza, efficacia, ed economicità, innanzitutto. Il dl n. 174/12 ha introdotto l'obbligo dell'utilizzo dei principi di controllo aziendale (introducendo l'art. 147-bis), che definitivamente normativizza le prassi aziendalistiche. Di queste nuove esigenze cui è chiamato l'ente locale, oggi, può farsi carico un auditor interno, professionalmente attrezzato e culturalmente all'altezza del compito, destinato sostanzialmente all'esercizio di quella funzione di garanzia della legalità sostanziale che, nella ricerca, è definita come "funzione di conformità" dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e regolamenti, di cui all'art. 97 tuel. Funzione importantissima, ma affidata ad una figura che, in verità, oggi non è più allineata a queste nuove esigenze degli enti: il segretario comunale. Su questo punto la ricerca ha, altresì, lo scopo di confermare la crisi soggettiva della figura del segretario comunale, ormai si crede non più recuperabile, ma l'attualità della sue storiche funzioni di controllo interno, rinnovate secondo l'ottica dell'auditing interno che verrà analiticamente individuato attraverso un'interpretazione teleologica delle norme e che è ancorata ad una visione dell'amministrare che mette in rilievo l'amministrazione come servizio alla comunità locale. L'amministrare il territorio non è altro se non il discernere continuo e dinamico della volontà comunitaria da impostare, dirigere o accogliere come il fondamento di quella autonomia degli enti locali, che è sovranità condivisa con gli altri soggetti costituzionali della Repubblica ex art. 114.

Il lavoro pone davanti la prospettiva dello studio dei controlli interni a seguito delle modifiche recenti, intervenute col dl 174/12 e con la L. n. 190/12 (e i suoi decreti attuativi), sotto l'angolo visuale particolare del rapporto tra il segretario comunale le forme di controllo interno, novellate.



Sotto il profilo metodologico la ricerca ha un andamento che dal particolare risale verso le considerazioni teoriche di sistema. Un'introduzione per esporre la positio era, pertanto, necessaria.

### **LA PROBLEMATICIA GENERALE**

Il tema teorico di fondo alla nostra analisi è quello del rapporto tra autonomia degli enti locali e controllo; tra libertà e autorità sulle autonomie; la lente attraverso cui indagare questo tema è costituito dal rapporto tra la figura del segretario comunale e provinciale e l'attività amministrativa di gestione di livello politico e amministrativa.

Il tema pone alcuni quesiti a cui, col presente lavoro si intende dare risposta.

Innanzitutto occorrerà chiedersi se la "nuova" stagione dei controlli interni, inaugurata con la legge n. 190/12 e proseguito coi suoi decreti applicativi il d. lgs. n. 33 e 39 del 2013, nonché l'adozione del dl 174/12 (conv. in L. n. 231/13), rappresenti un riconoscimento di maggiore autonomia agli enti territoriali, oppure costituisca un rigurgito neocentralista dei controlli interni stessi.

Un'altra questione da verificare consta dell'attribuzione di segmenti significativi di tali controlli al segretario comunale, oggi dirigente organicamente attratto nel Ministero dell'Interno, costituisca una scelta razionale del legislatore oppure presenti profili di criticità logico giuridica. Un ulteriore profilo da indagare è il ruolo di garanzia attribuito a questo soggetto alla luce delle nuove norme sui controlli, poiché sembra che l'intero art. 97 tuel, che ne descrive le funzioni, debba essere riletto e reinterpretato alla luce delle nuove norme sui controlli interni, che contribuiscono a mostrare un nuovo "tono" dei controlli.

Il tema dei rapporti tra il segretario comunale e i controlli interni, recenti, non è trattata compiutamente in dottrina per cui gli aspetti teorici sono assunti dalla dottrina tradizionale autonomista; invece quelli di analisi dello specifico rapporto tra i due termini della nostra equazione, segretario e controlli, rivestono un carattere piuttosto originale. La prospettiva da cui ci si è posti non permetteva ovviamente la trattazione esclusiva del solo tema teorico poiché la traccia di lavoro richiedeva di collegare al tema teorico quello peculiare, già indicato.

Sotto il profilo metodologico si è scelto il metodo deduttivo perché dinanzi ad una materia così complessa e nuova per l'interprete, lo scopo di fare chiarezza e di raccogliere i vari pezzi di un puzzle non ancora sistematizzato è sembrato quello che permettesse avere un'enunciazione delle tesi, qui di seguito contenute, più chiara e comprensibile.

La ricerca si pone, innanzitutto, nel solco di quella dottrina che prima e dopo l'approvazione del Titolo V della Costituzione, hanno inteso valorizzare l'autonomia normativa degli enti locali, anche di quelli minori. In particolare la ricerca accoglie le ricerche che hanno raccolto il suggerimento di una interpretazione in *bonam partem* delle disposizioni costituzionali di cui al Titolo V rinnovato e sull'accettazione del riconoscimento in capo agli enti territoriali comunali e provinciali di un potere normativo originario, assistito da una garanzia costituzionale specifica in relazione all'ambito di espressione; materia sottratta alla disponibilità libera del legislatore statale o regionale. Le norme fondamentali sono costituite, anche per il nostro lavoro di ricerca, dagli art. 5 Cost, e dai successivi e novellati artt. 114 e 118, che non hanno fatto altro che rafforzare costituzionalmente l'autonomia locale.

Il tema teorico ci vede impegnati nella considerazione che i controlli interni rappresentino un'espressione della più ampia autonomia costituzionale degli enti locali e del potere di autorganizzazione. I controlli interni, cioè il loro regime effettivo, sono le parole del linguaggio che il legislatore statale usa per descrivere il rapporto che intende avere con comuni e province. I controlli interni costituiscono espressione dell'autocontrollo, in definitiva; tema delicato e dinamico che seppure esposto alle controversie della storia, è sempre attuale.

Essi, nella nostra prospettiva vanno normati, innanzitutto, dalle fonti locali. L'intero lavoro è innervato sulla prospettiva che è principalmente lo statuto la fonte regolativa del potere di autocontrollo. Tale fonte è quella che deve stabilire e normare il potere dell'ente di autocontrollo. Lo statuto fonda il "sistema di autocontrollo dell'ente" e, pertanto, ne disciplina gli strumenti e gli oggetti. I regolamenti interni, pur necessari, ne costituiranno solo ed esclusivamente un'esecuzione. Negli enti locali, così, si possono configurare solo regolamenti di esecuzione nel senso tecnico del significato, non potendo avere quelli cosiddetti indipendenti. Il vero regolamento indipendente in tale materia è, nella nostra prospettiva, unicamente lo statuto. Nella materia dei controlli interni la fonte statale si pone, allora, solo come standard di garanzia minima e indefettibile e solo come perimetro esterno al di fuori del quale, da un lato, i diritti essenziali dei soggetti coinvolti nel controllo o di essi destinatari non possono vedersi sottrarre alcunchè e, dall'altro, come indicatore e specificatore degli standard da controllare in virtù della partecipazione agli obblighi comunitari, cui lo stato ordinamento è tenuto secondo i trattati internazionali. In tale ultimo caso la norma statale si atterrebbe più come norma esecutiva rispetto alle prevalenti regole comunitarie (innanzitutto i regolamenti della Commissione in materia di patto di stabilità e crescita) che come fonte autonoma, questo anche in considerazione del nuovo comma 01 dell'art. 97 Cost. che ha stabilito che.

*“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico<sup>1</sup>”* e che lascerebbe intravedere, invece, un nuovo spazio normativo delle pubbliche amministrazioni locali, anche, rispetto agli stessi obblighi comunitari.

Invece, come chiarito copiosamente nella ricerca, il legislatore nazionale ha “invaso” le competenze delle fonti locali poiché sia le disposizioni del dl n. 174/12 la legge n. 190/12 sugli obblighi di prevenzione della maladministration, che quelle dei d. lgs. n. 33 e n. 39/2013 corrispondono a minuziose previsioni normative sia degli strumenti da utilizzare, che degli oggetti organizzativi, nonché dei tempi. La disciplina delle comunicazioni anche interne è, poi, in verità molto asfissiante, così come l'indicazione delle modalità. Nessun aspetto viene lasciato all'autoregolamentazione se non quelli marginali, quali la possibilità di prevedere autonomi strumenti oppure aggiuntivi obblighi di comunicazione. Solo il d. lgs. n. 33/2013, invero, lascia la facoltà agli enti locali di scegliere il soggetto a cui attribuire le funzioni di controllo della trasparenza interna degli atti e dell'attività. La legge n. 190/12, invece, indica il segretario comunale come responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, utilizza l'espressione “di norma,” che la maggior parte della dottrina recentissima ha letto come attribuzione di una facoltà. Ed invece nel presente lavoro si dimostra che il lemma “di norma” non lascia scelta agli enti poiché va interpretata come *volutas legis* sulla disciplina di una funzione fondamentale, quale il controllo interno è effettivamente, e che, per gli interessi sottesi, spetta al legislatore statale regolamentare. Ma in altre disposizioni la stessa legge disciplina, addirittura, le specie di atti da verificare. L'autonomia normativa degli enti locali rappresenta la base di espressione e previsione della funzione di autocontrollo in cui la funzione di conformità del segretario, prevista dall'art. 97 tuel n. 267/00, si inserisce. L'autocontrollo dell'attività amministrativa si estrinseca anche nella previsione dei controlli interni, dei suoi oggetti, degli obblighi conseguenti, e, soprattutto, nel potere di programmare le tipologie di atti, e conseguentemente le specie. L'attività conformativa del segretario è accessoria a questa primaria funzione, ancorata costituzionalmente nell'art. 5 Cost e valorizzata dagli articoli 114 e 118 dopo la novella del 2001. Ecco perché la funzione di garanzia del segretario comunale, nella nostra lettura, viene interpretata come forma procedimentale a servizio dell'autonomia, inteso come principio costituzionale fondante l'unità della Repubblica; ecco perché si intende proporre una figura segretariale, titolare dell' “auditing interno” e della

---

<sup>1</sup> Comma così premesso dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6).

“funzione di conformazione” dell’intera attività degli organi della autonomie, ancorata al servizio alla Repubblica e, giammai, funzionario statale; non censore delle prassi interna ma auditor consapevole e responsabile.

## **LE POSIZIONI DOTTRINARIE TRADIZIONALI SUL TEMA CENTRALE CHE VALORIZZANO L'AUTONOMIA**

I controlli interni negli enti locali costituiscono una delle forme linguistiche<sup>2</sup> attraverso cui la Repubblica comunica alle comunità locali la

---

2 Riportiamo un’espressione di Berti G riportata da Antonelli V., Il rapporto amministrativo nell’ottica rovesciata di Giorgio Berti, in De Martin G. C. (a cura di), L’Amministrazione capovolta. Studi sull’opera di Giorgio Berti, Padova, Cedam, 2007. L’A. afferma con molta isticità la questione nei seguenti termini: “«La democrazia di un ordinamento è un processo continuo, vale a dire il continuo formarsi di figure e di rapporti conoscibili alla stregua di un linguaggio comune». Queste parole testimoniano la profonda convinzione - o forse preoccupazione - che attraversa la produzione scientifica di Berti, e che lo inducono ad affermare che «la forma dello Stato di diritto è il suo linguaggio». Lo studio dell’ordinamento è, allo stesso tempo, lo studio delle figure del linguaggio e delle vicende vissute dai soggetti che le definiscono. La riflessione sul linguaggio consente a Berti di conoscere le modalità con cui l’ordinamento si adegua all’evoluzione e ai mutamenti sociali, scelta che diventa una proposta metodologica: il piano concettuale e dell’argomentazione è il piano del linguaggio. Ma, al contempo, la centralità riconosciuta al linguaggio non spinge Berti verso né una deriva «analitica» né una «positivistica». Infatti, il linguaggio non è strumentale a costruire un sistema concettuale astratto, né a legittimare il prevalere di comandi o regole che si autopongono al di fuori della società. Del linguaggio, quale manifestazione del diritto, Berti coglie la storicità, il realismo, la relazionalità, il pluralismo, la verificabilità. Sin dal 1968 l’Autore sottolineava, difatti, come «doveva ormai prevalere l’immagine riassuntiva di un sistema come intreccio razionale di conoscenze e di comunicazioni, i cui fili fossero essenzialmente linguaggio (e non soltanto prescrittivo secondo convenzionali ma inesatte limitazioni); e che il linguaggio fosse storia, e che la storia non fosse pura esperienza o effettività, ma confronto dell’esperienza con i principi e con valori; e che le norme fossero appunto al medesimo tempo espressione di questi principi e valori e risultanze conoscibili ed obiettive del confronto con l’esperienza». Attraverso la verifica manifesta l’ordinamento, l’imperatività o l’autorità dello stato, se i loro contenuti, la misurabilità e il confronto libero dei cittadini. (...) Ne consegue che la scienza giuridica non deve offrire sistemazioni totalizzanti<sup>2</sup>, ma è volta a individuare figure giuridiche, quali «espressioni di sintesi e quindi verbali», caratterizzate da «mobilità» ed «adattabilità». Nel momento in cui queste figure sono elaborate per far incontrare il diritto con la realtà manifestano i propri limiti, gli aspetti di crisi, ma anche le prospettive di superamento degli stessi. Pertanto, possiamo rinvenire nella riflessione di Berti l’operare tanto di un sincretismo quanto di un decostruttivismo metodologico: è possibile, difatti, cogliere la volontà di accomunare strumenti cognitivi, metodi ed oggetti delle diverse scienze nell’indagare il fenomeno giuridico, e allo stesso tempo di dimostrare l’inidoneità del diritto a presentarsi quale modalità prevalente di conoscenza e rappresentazione della realtà e della socialità. Più che concetti compiuti ci vengono proposti schemi aperti, capaci di parlare alla filosofia, alla storia, alla sociologia, all’economia. L’abbattimento della fissità e della primazia dei concetti giuridici consente a Berti di rilevare che una quota di informalità, e comunque di operazioni di fatto e informali, sia implicita in tutto ciò che è qualificato come formale, «che l’informale conviva con il rispetto delle forme o addirittura con una loro esaltazione o esasperazione» L’informalità comporta che le regole formali siano integrate con criteri o principi extralegali, ponendosi, tuttavia, come inizio di altri processi di formalizzazione. Assistiamo così ad un incessante dialogo tra forma e realtà, tra diritto e società. Ma è la conoscibilità e la controllabilità del linguaggio che garantisce la capacità del diritto di esprimere interessi effettivi, secondo l’equilibrio voluto dalla Costituzione. E la Costituzione alimenta il processo comunicativo poiché «ogni società deve ritrarre dalla propria tradizione, in

considerazione della tutela del valore costituzionale dell'autonomia. Allo Stato il compito di riunificare in se e nella sua normativa quegli interessi fondamentali attinenti alla singola persona; alle comunità locali il compito di generare le condizioni perché le aggregazioni sociali e le comunità intermedie esprimano i fini loro propri sul territorio, mantenendo la loro azione nei limiti della legalità costituzionale e favorendo un'osmosi tra mezzi e fini che solo il territorio potrà evincere. Al segretario comunale, coordinatore dei dirigenti delle amministrazioni locali, con funzioni di controllo, il compito di conformare le attività degli enti alla legalità costituzionale. La funzione di conformazione del segretario è il *proprium* e la prospettiva entro cui vanno lette le norme che lo riguardano, che in un contesto normativo e costituzionale diverso assumono un tono nuovo, che l'interpretazione deve portare in evidenza.

Il tema dei controlli interni, studiati anche dal ridotto obolo della figura del segretario comunale agisce come una cartina tornasole rispetto al più ampio tema teorico dei rapporti tra lo stato e la società, guardati attraverso lo strumento delle istituzioni locali.

Nel presente lavoro di ricerca si accolgono le suggestioni e le teorie dell'amministrazione capovolta di Bertiana memoria. Il capovolgimento dell'amministrazione che il Berti propose<sup>3</sup> oggi conserva ancora il suo valore poiché i valori di fondo di quella dottrina ci sembrano molto attuali. L'amministrazione come espressione della società e non dello Stato è il fulcro attorno cui chi si interessa di autonomie locali deve poter far ruotare il proprio pensiero. Occorre invertire il rapporto tra Stato, diritto e società. Questo lo scopo del testo *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento* di Berti, che concepisce il sapere giuridico "in relazione ai contenuti storici e perciò effettivi del processo vitale della società e dello Stato" e fissa lo sguardo principalmente sulla persona, sulle formazioni sociali, sull'amministrazione come loro espressione istituzionale piuttosto che sullo stato e sul suo potere amministrativistico formale. Senza poterci dilungare su altre sue prospettive costituzionali (come la critica della distinzione tra stato-persona e stato-ordinamento) una sola nota sul concetto di legalità costituzionale in senso sostanziale va fatta e ricordata perché tornerà utile per comprendere non solo le premesse ma spesso gli esiti di questo lavoro. Egli afferma che: "la legalità costituzionale in senso sostanziale è il risultato della corrispondenza fra la previsione costituzionale e la profonda struttura sociale". Ecco perché le istituzioni formali dello stato sono dunque involucri di tipo organizzativo-procedimentale di una dinamica che fa capo alla società.

---

quanto questa si trasmetta o divenga comunicabile mediante appropriato linguaggio, i principi che la guidano e che si trasmettono a tutti coloro che la compongono».

<sup>3</sup> Cfr. Berti G., Conclusioni, in G. C. De Martin- Berti G. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002.

Le autonomie locali, si ricordi, nell'art. 5 cost. sono riconosciute e non costituite. Il fondamento di una prospettiva comunitaria degli enti territoriali è in questo articolo della nostra Costituzione. L'amministrazione rende un servizio alla comunità locale e non la domina attraverso l'imperio dell'atto amministrativo. Lo stato deve poter lasciare le comunità locali esprimersi nelle forme stabilite dalla Costituzione e non conformarne l'attività al rispetto di uniformanti modalità di gestione, che generano, a loro volta, la necessità di un controllo centralizzato; circostanza che dal 2008, il legislatore dell'emergenza economica perpetra ai danni dell'autonomia locale attraverso lo strumento del coordinamento della contabilità pubblica, che, infatti, recentemente, è stata riportata nella potestà esclusiva e non più concorrente dello Stato.

Il presente lavoro di ricerca accoglie un approccio "comunitario" al tema degli enti locali e soprattutto delle riflessioni che la dottrina ha realizzato in merito al valore delle fonti locali. L'art. 5 Cost., dunque, induce a respingere il tema della sola sovranità statale e ad attribuire a questo ultimo il compito di definire le competenze degli enti minori e di dettare le norme vincolanti utili per bilanciare interessi diversi, interessi rappresentati dalla comunità nazionale e da quella locale che possono non coincidere affatto o coincidere solo parzialmente poiché la multiforme varietà dei fenomeni sociali deve avere una corrispondente multiformità di regolazione. Esiste un spazio giuridico di autoregolamentazione costituzionalmente garantito per le autonomie.

La ricerca di Pizzetti<sup>4</sup> sostiene, però, l'impossibilità di riconoscere automaticamente e necessariamente un'attribuzione di potestà statutaria alle autonomie. Le ricerche avverse consideravano o la sottrazione totale oppure un potere devolutivo in questa materia ai legislatori statali e regionali. Lo stesso Pizzetti, poi, propende per una ricerca in cui sia possibile riconoscere un modulo di competenza e concorrenza delle fonti locali relativamente alla dimensione degli interessi. Il tema dell'inerenza degli interessi alla comunità locale è interessante, ma attiene allo studio della sociologia del diritto, pertanto non verrà trattato.

Qui si interseca un altro tema caro a Pubusa<sup>5</sup> che si chiese del rapporto tra potestà di autorganizzazione e potestà statutaria e concluse che la potestà statutaria sempre presuppone quella di autorganizzazione di cui è espressione; eppure con essa non si identifica. *"fra potestà statutaria organizzatrice e potestà corre un rapporto di genere a specie nel senso che la seconda si radica ove la prima sia ampia"*.

Ma ciò che noi accogliamo come presupposto dottrinario teorico e che rappresenta il binario del nostro lavoro di ricerca è che i margini della

---

<sup>4</sup> Cfr. Il sistema costituzionale delle autonomie locali, Milano, 1979.

<sup>5</sup> Cfr. Pubusa A., Sovranità popolare e autonomia nell'ordinamento costituzionale italiano, Milano, 1983.

potestà autorganizzatrice dell'ente locale è molto ampia talché può essere giuridicamente qualificata come statutaria. "Ciò che insomma fonda costituzionalmente il potere dei comuni e delle province di darsi un proprio statuto non è dunque la mera sussistenza di una competenza in *subiecta materia*, ma la sua significativa espressione<sup>6</sup>". Ma la ricerca del fondamento costituzionale del potere statuario degli enti locali si fonda sulla similarità della struttura semantica degli articoli 115 e 128 cost., nonché sull'equiordinazione (e non equiparazione) dei soggetti costituenti la Repubblica di cui all'art. 114 cost., quali soggetti tutti espressione politico- istituzionali autonome delle collettività locali, con poteri di generale rappresentanza degli interessi localizzati nel proprio territorio. Così anche al ricerca di Staderini<sup>7</sup>.

### **AUTOCONTROLLO E AUTONOMIA**

Questa discussione ora tratteggiata rappresenta il fondo teorico della nostra ricerca. Era doveroso rappresentarlo al lettore perché altrimenti il lavoro risulterebbe incompleto oppure non compreso appieno. Ovviamente il tema assegnatoci ha in evidenza due termini relativi (e non assoluti): i controlli interni (e ripetiamolo, solo questi) e la figura del segretario comunale. Più che due termini di un'equazione istituzionale, come pure la storia sembra averci consegnato per il segretario, oggi dopo la stagione della novellazione e del rafforzamento dei controlli interni stessi sembra apparire come un ossimoro.

Nell'indagine è bene tenere presente che, nella prima parte e nella seconda, si è proceduti nel modo seguente sotto il profilo dell'impostazione del pensiero: nella comprensione delle nuove norme, analiticamente prodotta, la norma rappresenta il "fatto interpretando" (cioè da interpretare); l'atto dell'interpretazione è il fine stesso dell'attività giuridica.

Il lavoro di ricerca ha come filo rosso l'idea che il punto iniziale di osservazione è la persona nella sua dimensione aggregata e cioè la comunità civica. Questa si dà al pensiero giuridico come un dato fattuale innegabile, potremo dire, naturale, cioè necessario. Ebbene da ciò nascono gli interessi e le situazioni soggettive che un ordinamento prende in considerazione, riconoscendole o costituendole nell'ordinamento stesso. Rispetto ai diritti soggettivi, ove ancorati, alla dignità della persona e delle comunità e ai diritti fondamentali, l'atto normativo va considerato come

---

<sup>6</sup> Cfr. Di Folco M., La funzione normativa degli enti locali nell'opera di Giorgio Berti, in De Martin G. C., (a cura di) *L'Amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, Cedam, 2007.

<sup>7</sup> Cfr. Staderini F., *Gli enti locali minori fra stato e Regioni*, Firenze, 1973. In questo testo l'A. già indicava l'equiordinazione costituzionale tra regioni e gli altri enti locali detti minori. La citazione è però riportata in *Diritto degli enti locali*, Padova, 1998, pagg. 58 e 59.

dichiarativo e non costituivo. La comunità civica va amministrata, nel senso della custodia della sua stessa ragione di esistenza. A ciò occorre la pubblica amministrazione che è attività istituzionalizzata, cioè formalizzata e destinata alla custodia delle ragioni per cui la comunità esiste in sé. Sotto questo profilo mi è sembrato che la lezione di Berti sull'amministrazione capovolta abbia ancora la sua attualità.

Il nostro sistema amministrativo era già stato concepito come pluralistico, grazie alla stesura dell'art. 5 Cost., ma solo molti anni dopo la sua approvazione ciò è stato effettivamente attuato, non senza qualche fallimento e criticità. Anzi più che di criticità si potrebbe dire che il legislatore post referendario del '46 ha svolto il compito di spegnere il fuoco autonomistico, attraverso l'ingrossamento della macchina statale, che, oggi, infatti mostra i suoi evidenti limiti, non certo per motivi di insostenibilità dei suoi costi (che rappresentano, invero, solo l'indicatore dell'inadeguatezza che gli interessi generali siano curati esclusivamente dallo stato). La riforma costituzionale del 2001 rafforza il principio di pluralismo autonomistico, ma a dodici anni dalla sua entrata in vigore sento di affermare che mentre ancora si combatte contro una cultura giuridica e sociale profondamente statalista (i costi delle amministrazioni centrali sono più elevati di quelli locali e il blocco procedimentale e burocratico è essenzialmente riferibile alle amministrazioni centrali), dall'altro lato gli stessi errori di accentramento della cura degli interessi generali anche delle comunità locali che fece lo stato, oggi, sono commessi da un neocentralismo regionale. Tale neocentralismo si sta venendo a manifestare essenzialmente in due modi: da un lato e nel periodo immediatamente post 2001 le Regioni hanno conteso a lungo con lo stato per il discernimento delle competenze e delle materie costituzionali di propria competenza. È il periodo in cui, infatti, il conflitto di attribuzione costituzionale è stato molto elevato; dall'altro lato, e più recentemente le regioni cominciano seriamente a soffrire di una iperproduzione normativa particolare che invece di liberare la vita, anche istituzionale delle comunità locali, le imbriglia ferocemente verso forme adempimentali inutili, defatiganti e costose soprattutto. L'esempio lampante, senza poter scendere nel dettaglio, è costituito dalle norme sull'uso del territorio. Ciò che ancora non sembra aver trovato un legislatore convinto è lo sviluppo dell'autonomia locale, nel senso normativo e soprattutto organizzativo, in cui il principio di differenziazione sia la norma e non l'eccezione, legata, oggi, essenzialmente ai territori ad autonomia differenziata delle regioni e delle autonomie speciali. In vero non mi sentirei di dipingere le comunità locali come le vittime di un più complesso e cosciente disegno poiché esse hanno rinunciato a questa battaglia molto tempo fa e i ceti politici locali non si sono affatto dimostrati in grado di reagire a ciò, ma soprattutto di testimoniare concretamente che un'amministrazione diversa, dal basso,



comunitaria, differenziata, potesse essere possibile. La uniformità dei comportamenti e delle normative molto più spesso di quanto si pensi è richiesta proprio dagli enti locali, incapaci di generare autorganizzazione. Per applicare subito il nostro ragionare al tema dei controlli diciamo che, da un lato, lo stato con la stagione dei nuovi istituti del controllo del 2012 e del 2013, si riprende uno spazio lasciato libero dall'arretramento della cultura autonomistica, che sembra arrendersi davanti anche ai fenomeni di corruzione e maladministration effettivamente dilagante negli enti territoriali. Ecco perché di fatto nasce la legge n. 190/12 e i suoi decreti attuati, i quali strappano dalle mani dell'autonomia locale i principi dell'autocontrollo. La previsione di un sistema di controllo sui comportamenti organizzativi mediante il funzionario statale rappresentato dal segretario rappresenta la cifra identificativa e la traccia normativa di quanto sto affermando ora. Non che tali forme di autocontrollo non siano esercitate anche nell'interesse dell'ente locale stesso, ma diciamo che se si ragionasse considerando come mai emanata la legge n. 190 ebbene l'interesse alla verifica dei comportamenti organizzativi non sparisce affatto dalle funzioni locali, per cui la necessità di un intervento normativo si giustifica più con un'emergenza socio istituzionale che di evidente necessità giuridico-costituzionale. Le forme di autocontrollo interno degli enti locali, attraverso l'esercizio effettivo della funzione normativa ben potevano intervenire in questo ambito, come del resto dimostrano le esperienze della Provincia autonoma Trentino e di Bolzano che su queste materie, avendo competenza piena, hanno già proposto prima dell'avvento della legge n. 190 una loro disciplina non speciale ma generale che prevedeva la soluzione di alcune ipotesi di conflitto di interessi e modulano la soluzione sulla dimensione dell'ente locale.

La necessità dell'autocontrollo è, pertanto, dirimente per vedere realizzata l'autonomia degli enti territoriali. La stagione dei nuovi controlli realizza, da una parte, un aggiustamento significativo dei sistemi esistenti, per esempio introducendo una modifica opportuna al controllo preventivo di legittimità ed estendendolo ai riflessi indiretti delle decisioni di spesa; dall'altro ancora introduce un controllo interno successivo, ancorato ai principi della revisione aziendale che consacra definitivamente l'inserimento di controlli di merito interni; dall'altro lato, però la legge n. 190/12 realizza un circuito di controllo organizzativo che non sembra rispettare appieno l'autonomia degli enti territoriali perché attribuisce ad un soggetto esterno all'organizzazione comunale un controllo preventivo e successivo di merito nell'interesse dello stato. I decreti legislativi 33 e 39 del 2013 invece vanno così scrutinati: il primo costituisce un avanzamento del controllo democratico dell'azione pubblica, mentre il secondo introduce e corregge molte storture del sistema elettivo locale, con la

gravissima pecca, però, di essere applicabile solo al ceto amministrativo e non anche a quello politico.

Il legislatore non ha saputo tenere in conto, sufficientemente, che l'esercizio dell'autonomia locale ben poteva inserirsi in questa materia e ha disciplinato queste funzioni troppo minuziosamente e in modo dirigitico e centralistico; alcune disposizioni sulla trasparenza, però, fanno eccezione. Questo va detto fin da ora. Questo è analiticamente dimostrato nella ricerca e trova il suo fulcro sull'analisi della disciplina delle disposizioni che prevedono le tipologie degli atti da controllare, la tempistica, salvo piccoli termini esecutivi interni e i soggetti attributari del potere e destinatari dei report, cioè dei risultati. Praticamente sotto il profilo organizzativo non resta alcun margine agli enti. La ricerca, invece, indica come le fonti locali non solo costituiscono lo standard di riferimento per l'esercizio di quella funzione di conformità, già citata nell'art. 97 tuel e già attribuita al segretario, ma costituiscono anche le fonti di produzione sul modello dei controlli interni che ciascun ente deve adottare.

La dottrina che valorizza le fonti locali<sup>8</sup>, recentemente, ha posto alcune soluzioni ad alcuni problemi che l'autocontrollo reca. Essa afferma che. *“(..) le fonti locali dispongono di ampio margine di manovra anche in ordine alla delimitazione dell'ambito oggettivo del controllo. Così, ad esempio, anche in relazione alle caratteristiche dimensionali dell'ente, potrebbe prevedersi che il riscontro riguardi non tutti gli atti amministrativi, ma solo una parte di essi, da scegliere in base a criteri da definire; e che la verifica possa essere altresì attivata su impulso delle minoranze consiliari”*.

La dottrina maggioritaria sostiene, invece, il mero valore di atto formalmente amministrativo allo statuto degli enti locali, in posizione certamente di subordinazione gerarchica rispetto alla legge.

Accedere ad una nozione ampia di principio di legalità ai fini della presente ricerca è di qualche utilità e vorremo coglierla, poiché si condivide l'impianto ispiratore di quella prospettiva che intende valorizzare le fonti locali e riconoscerle un ruolo all'interno del più ampio tema della sovranità condivisa da parte delle comunità delle amministrazioni locali.

## **IL RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE E I CONTROLLI INTERNI: LA RICERCA PROPOSTA NEL LAVORO. IMPOSTAZIONE GENERALE**

La questione generale del nostro tema potrebbe essere posta nei seguenti termini: se il riferimento all'inclusione del principio di legalità in maniera più ampia, coinvolgendo anche le fonti locali, modifichi o meno le funzioni

---

<sup>8</sup> De Martin G. C.- Di Folco M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei Segretari comunali e provinciali, in Merloni F. e Vandelli L. (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Passigli, Roma, 2010.

del segretario comunale rispetto ai controlli interni. Sul punto occorrerà essere molto diretti e sintetici nell' esporre la ricerca positiva.

Il ruolo di verifica della conformità di un atto, un'attività o un procedimento che si fonda su una fonte locale a cui si riconosce livello primario, come in effetti la ricerca indicata porta a considerare nel suo pieno dispiegamento, fa acquisire al segretario, in misura maggiore, il ruolo di chiusura del sistema interno delle garanzie, perché le verifiche di conformità vedrebbero come standard atti, espressione entrambi di principi costituzionali, il valore della legge come espressione di sovranità e le fonti locali come di autonomia costituzionalmente rinforzata o garantita<sup>9</sup>, che comporterebbero il ruolo del segretario come di garanzia verso un potere della comunità locale.

Un ruolo multiforme quindi. Il segretario come soggetto di coerenza di un sistema amministrativo che vede l'ente locale come espressione di una comunità territoriale e in relazione di collaborazione leale con lo Stato. In verità questo nel sistema attuale è moto poco chiaro e sembra confinato a prospettive più future che attuali, che però attraverso uno sforzo interpretativo possono essere già ora intraviste. Il legislatore del 2012 e del 2013 ha anche continuato ad operare lo spostamento da un controllo unico ad uno diffuso<sup>10</sup>. La legalità, così declinata si pone, in conclusione, come preconditione dell'azione pubblica, sia politica (di indirizzo e di gestione) che amministrativa (essenzialmente di gestione operativa). Se questa deve sinteticamente e unitariamente essere assicurata dal segretario, come è ora nel sistema del Tuel, vuol dire che essa è un cerchio più ampio rispetto ai risultati dell'azione, la precede. Essa è, soprattutto, indipendente dalla politica che, nell'ambito della legalità costituzionale sopra disegnata, deve scegliere gli obiettivi, cioè occuparsi del merito; in una parola l'azione politica pone i fini. Il segretario non deve poter essere influenzabile non perché il rapporto con la politica sia pericoloso o perché, come la prassi ha ampiamente dimostrato, il rapporto è conflittuale, ma perché il sistema vuole e pretende che la legalità sia il limite esterno all'azione politica ed amministrativa. Essa costituisce la condizione delle scelte politiche. Il segretario deve essere sottratto ai poteri di nomina del vertice politico, sia monocratico (quello del sindaco) che di quelli collegiali (Giunta e Consiglio). La nomina da parte del Consiglio pur giustificata in dottrina<sup>11</sup>, non convince per questo essenziale motivo: l'autonomia del *controller della conformità* deve essere effettiva; la presenza delle rappresentanze politiche territoriali all'interno dell'organo consiliare non infonde autonomia alla nomina del segretario solo perché ivi è presente anche la minoranza. Questa circostanza potrebbe influire sulla stabilità

---

<sup>9</sup> Oppure di "sovranità condivisa".

<sup>10</sup> Tuttavia è stato notato nelle pagine precedenti alcuni accenti centralistici vi sono stati.

<sup>11</sup> Cfr. il recente articolo di David e Lepore, cit.

delle funzioni nel tempo, ma non sull'autonomia che è, infatti, anche stato il problema del revisore dei conti da sempre eletto anche dalle minoranze e, ora, sorteggiato, nonché dei dirigenti stessi, che, di certo, sono inamovibili per legge. La elezione da parte del Consiglio non sorregge, dunque l'autonomia dell'esercizio delle funzioni, ma è, piuttosto, una chimera giuridica. Altre teoriche, invece, prevedono e propongono la nomina da parte di maggioranze qualificate oppure con il parere obbligatorio del collegio consiliare<sup>12</sup>. La previsione della maggioranza qualificata è suggestiva perché sottrae il segretario al dominio della maggioranza, ma come detto, non vince l'argomentazione principale, cioè l'autonomia della figura. Infatti questa dottrina afferma che i controlli devono avere obiettivi chiari e, oggi, nel rinnovato panorama costituzionale quelli interni devono essere visti quali funzioni volte ad evidenziare non il rapporto tra Stato ed autonomie, ma tra maggioranza e minoranze politiche del territorio. Coerentemente con questo discorso, quindi, la nomina viene attribuita al Consiglio comunale. La teorica molto interessante non tiene conto effettivamente delle criticità dell'autonomia delle funzioni. La nomina attraverso una qualificata maggioranza non sottrae le figure del controllo interno al gioco politico, all'accordo. Inoltre la stessa dottrina testè citata in un altro passo afferma testualmente e relativamente ai controlli privati, cui pure si ritiene di doversi confrontare che: *“il richiamo al settore privato mette, però, in evidenza un problema che è comune ad entrambi i settori. Se il controllato nomina i controllori, e, anche al rischio di introdurre elementi di bassa cucina, soprattutto li paga, è davvero difficile ipotizzare che questi ultimi non abbiano una naturale propensione ad essere riconoscenti nei confronti di chi li ha nominati e tolleranti relativamente alle scelte che questi faranno. Il problema della nomina è dunque centrale e spesso trascurato, nella problematica degli organi del controllo interno.”* Per cui tale teorica sembra riconoscere da sé i limiti di ciò che intende utilizzare per fondarsi.

Lo statuto di ciascun ente deve poter indicare in autonomia il modello di controllo interno di cui vuole dotarsi. Affermare che il segretario svolge i controlli interni, non è la stessa cosa che affermarlo nel caso di attribuzione al direttore generale. Inoltre lo statuto ben dovrebbe normare le tipologie di procedimenti da verificare, così come potrebbe aver potuto indicare se la governance interna sui controlli è attribuita alla giunta ovvero al consiglio comunale ovvero ancora alla dirigenza di vertice. Un ulteriore aspetto sarebbe potuto essere quello di indicare gli standard di riferimento cui attenersi, scegliendo i principi cui attenersi durante lo svolgimento del controllo. Affermare che lo standard di riferimento è la riduzione dei costi, come fa la Corte dei conti è affatto diverso che eseguire

---

<sup>12</sup> Cfr. Pinto F., Controlli interni e minoranze negli enti locali, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pag. 190.

verifiche tenendo conto anche dei risultati di performance amministrativa dell'azione politico amministrativa. Introdurre il riferimento ai dati contabili ovvero e in modo più convincente per noi ai dati extracontabili è affatto diverso e ciò corrisponde viepiù alla scelta sui valori di fondo e del modello di amministrazione che una maggioranza politica, in un determinato periodo storico, intende significare. Lo statuto e per esso il regolamento interno deve essere la fonte che indica e costruisce il modello organizzativo da cui deve poter chiaramente trasudare l'indirizzo valoriale dell'amministrazione e della maggioranza. Si badi non si sostiene affatto la politicizzazione del sistema di controllo, che si realizzerebbe ove, invece il controller interno, come per esempio il segretario, potesse essere nominato dal consiglio oppure se il consiglio potesse decidere di sopprimere la funzione di garanzia e controllo tout court; ma si afferma che gli organi politici nell'ambito del mandato amministrativo ricevuto dalla comunità locale devono poter autonomamente stabilire la strada e i percorsi anche amministrativi da perseguire. Il controllo interno, giammai ammansito e asservito alla funzione politica di indirizzo politico, ma dotato di una sua propria responsabilità giuridica sociale, deve poter ausiliare concretamente la funzione politica stessa. Sul punto ancora una considerazione: è necessario riconoscere autonomia agli auditor interni, aspetto che nella ricerca è tratteggiato, considerando che allo stesso segretario deve potersi riconoscere autonomia (occorrerebbe abrogare lo spoil system), inserendolo organicamente in un ente pluricomposto a servizio degli enti della Repubblica.

Il corpus normativo rappresentato dal dl 174/12, dalla legge n. 190/12 e suoi decreti attuativi, non omogeneo e ancora da perfezionare, comporta il mutamento della prospettiva attraverso cui leggere le norme sul segretario comunale, a partire dall'art. 97 Tuel che oggi come non prima (ma anche prima in realtà) è orientato alla salvaguardia di quella legalità costituzionale che sopra abbiamo individuato. Un segretario non direttore generale, ma auditor pubblico, garante della legalità costituzionale dell'azione locale e dell'accountability degli organi politici territoriali.

Le esigenze della salvaguardia degli equilibri di bilancio pubblico, in considerazione della partecipazione del nostro paese alla sottoscrizione del trattato internazionale denominato Fiscal Compact, la necessità di arginare fenomeni di corruzione e di rendere coerente l'azione amministrativa coi programmi ha prodotto una normativa fortemente sbilanciata sul lato dei controlli su atti e comportamenti, lasciando trasparire il vero obiettivo: rendere l'agere amministrativo, ma diciamo noi, l'azione politico-amministrativa negli enti locali, più rispondente a quel concetto di legalità sostanziale che abbiamo costruito come la preconditione dell'azione politica e che rappresenta il contenuto della gestione operativa, per gli organi burocratici. Legalità sostanziale che si

ancora ai valori costituzionali di cui agli artt. 81, 97 cost. e che nella trama normativa disegnata dagli articoli 5, 114, 118 cost. vede le autonomie locali polo, di espressione, anche giuridica, particolarmente in evidenza. Le funzioni di controllo sono finalizzate alla tutela di interessi afferenti alla Repubblica nel suo insieme, cioè ai rapporti tra i soggetti che costituiscono l'ordinamento e che trovano radice in quell'unico potere originario che la Costituzione riconosce: la sovranità popolare, di cui le comunità territoriali condividono per partecipazione con lo Stato, mediante la categoria giuridica dell'autarchia.

Per cui dalla nuova stagione dei controlli interni del 2013/2013 l'autonomia normativa degli enti territoriali esce ridimensionata o meglio ridotta. E se come diceva il Berti i controlli costituiscono una forma di linguaggio tra lo stato e le autonomie locali, questa stagione è segnata dal linguaggio della sfiducia.

### **PIANO DEL LAVORO**

Nella comprensione delle variabili di un sistema l'interpretazione delle norme diventa il presupposto delle valutazioni sistematiche da farsi. Ecco perché nella I parte e nel primo capitolo della II parte si darà spazio alla interpretazione e ricostruzione in termini storici dei nostri due elementi: la figura del segretario comunale e i controlli, peraltro osservati secondo una prospettiva classica che distingue i controlli secondo la tipologia.

Nella parte II (ad eccezione del primo capitolo, quindi) si esporranno le valutazioni di sistema in cui si danno per acquisite i fatti (non più interpretandi, ma, ormai, interpretati). Abbiamo costruito l'andamento logico del lavoro seguendo uno schema fatto-interpretazione- valutazione sistemica. Senza fatti noi non vediamo interpretazione e le norme, nell'atto della comprensione e della ricerca di ragioni complesse e delle rationes, si configurano come fatti presupposti. In seguito l'atto della valutazione, cioè del giudizio giuridico, invece, presuppone i fatti (cioè le enormi) e volge il pensiero al sistema nel suo complesso. Il sistema studiato sarà il rapporto tra il ruolo del segretario comunale e i controlli interni.

Il lavoro di analisi, dunque, partirà dall'analisi storica della figura del segretario comunale in cui è stato messo in evidenza nel tempo le funzioni di controllo. L'analisi, particolarmente estesa per il periodo considerato, interseca le valutazioni sui poteri e le funzioni con gli aspetti legati alle vicende della categoria e avrà come sfondo il passaggio normativo centralista a quello della valorizzazione del policentrismo autonomistico. Particolare attenzione è stata posta sui passaggi normativi e storici che hanno segnato prima la statalizzazione del segretario e poi la sua relativa decentralizzazione per finire con l'istituzione della ora soppressa Agenzia

autonoma, che aveva per più di un decennio segnato un esempio di gestione della figura e delle sue funzioni in chiave autonomistica. Oggi la figura segretariale è ritornata alle dipendenze del Ministero dell'Interno, con l'attribuzione di funzioni di controllo interno ed esterno che rappresentano una grave irrazionalità del sistema.

Coerentemente con la scelta metodologica sopra indicata si preferirà un andamento degli oggetti della ricerca che nella prima parte siano piuttosto descrittivi, per poi passare alla proposta, nella parte II, di una prospettiva di interpretazione delle disposizioni sui controlli interni di tipo teleologico; e questo sia relativamente alle norme già esistenti che di quelle nuove introdotte dalla legge n. 231/12, del d. lgs. n. 149/11, della l. n. 190/12 e dei decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013. Le nuove disposizioni sui controlli interni ed esterni sono contenute in questi atti.

Nella parte III, invece, si proporrà un lavoro di connessione tra il ruolo del segretario comunale e i controlli interni. L'analisi utilizzerà un doppio livello di comprensione: uno microstrutturale ed uno macrostrutturale. Nel primo la ricerca analizzerà il tema dell'organizzazione dell'insieme dei controlli interni evidenziando in quali modalità giuridiche il segretario li organizza. La novella normativa utilizza i termini della "partecipazione", lemma alquanto insipido se non indagato correttamente. Qui si evincerà un significato di partecipazione che rappresenta ben più del semplice essere informato oppure ben più del ruolo di tipo organizzativo manageriale. Anzi tutt'altro. In un'ottica di analisi giuridica la partecipazione non è lemma descrittivo, ma prescrittivo di una funzione interna di progettazione dell'insieme dei controlli che si sovrappone anzi realizza il termine "coordina" e "dirige" e "collabora", su cui l'art. 97 tuel fonda la presenza del segretario all'interno dell'ente locale. Uno sforzo notevole sarà prodotto, poi, per analizzare il rapporto e il ruolo del segretario rispetto a ciascuna forma di controllo interno. Le materie della prevenzione della corruption in ambito pubblico e della trasparenza saranno osservate quali fini del controllo interno. Ma relativamente ai controlli ex lege n. 190/12 la ricerca divergerà dalle prevalenti letture proponendo, invece, un'interpretazione della norma come introduzione di un controllo esterno dello stato affidato ad un suo dirigente. Sul punto la ricerca proposta sarà molto critica su quanto disciplinato dalla legge n. 190/12, poiché la sua attuazione concreta e giuridica rappresenta un vulnus per l'autonomia degli enti.

La parte IV, che è anche l'ultima, amplierà il raggio di analisi a quella che si è voluto definire una prospettiva macrostrutturale. Infatti si rappresenteranno delle considerazioni complessive del rapporto tra controlli interni e segretario comunale, che permetteranno di individuare una funzione di garanzia da parte del segretario che chiameremo "funzione di conformità", che è espressione del fine che l'autonomia locale

si dà di avere un'azione amministrativa complessiva sostanzialmente legale e legata ai valori costituzionali di buona amministrazione e legalità finanziaria. La natura di tale funzione è intesa come a servizio della Repubblica poiché al segretario sono intestate sia controlli propriamente interni che sostanzialmente esterni (quelli della legge n. 190/12 sulla maladministration). Questa funzione viene individuata non come attività di gestione operativa e quindi a rilievo esclusivamente interno, come qualche dottrina propone, ma come vera e propria funzione di controllo, recuperando la ricerca gianniniana la quale afferma che si ha controllo quando alla raccolta e all'esame dei dati si accompagna un giudizio, tra cui quello di conformità alla regola o al canone adottato e, nei casi di non conformità, una misura. La funzione di conformità esercitata dal segretario sarà fatta rientrare, invece, tra le funzioni di controllo e non di gestione operativa, sempre. Questo approdo, nella ricerca, è esiziale. Distinguere tra funzione gestoria-operativa e controllo rende chiaro il quadro dei rapporti interni di governance entro cui la figura segretariale si muove.

Comunque ad una lettura sistematica del Tuel ci sembra che anche i compiti di collaborazione verso gli organi politici e amministrativi possano avere il fine diretto di assicurare la legalità sostanziale dell'azione amministrativa, che, in diritto, è un compito di verifica a parametri esterni<sup>13</sup> oggettivi. È bene dirlo che l'applicazione del principio di differenziazione, in questi casi sarebbe molto utile vedersi applicato, ma risulta poco valorizzato dal legislatore alla ricerca continua, soprattutto in questa stagione, del massimo grado di uniformità<sup>14</sup> e anche dalla dottrina preoccupata più di ritagliare spazi di libertà che di armonizzare un tutto complessivo, di cui, invece, ci sarebbe tanto bisogno. Sembra, invece, che vi sia la possibilità di legare legalità sostanziale e principio di differenziazione. La nostra prospettiva è quella per cui dal complesso del nostro discorso si evince un concetto di legalità multilivello, disciplinato

---

<sup>13</sup> Esterni rispetto all'immediato oggetto del controllo. Per cui qui il lemma esterno non va intesa come rapporto di intersoggettività.

<sup>14</sup> Concordiamo del tutto con quella dottrina (Pinelli C., Quali controllo per gli enti locali dopo la riforma de Titolo V, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pag. 169, che afferma: *"Quanto al principio di differenziazione, sono anch'io persuaso che esso non abbia finora avuto, né in dottrina né tantomeno nella giurisprudenza costituzionale, tutta l'attenzione che avrebbe meritato quale cardine di una visione specularmente opposta al rovinoso culto per l'uniformità che ha da sempre caratterizzato disciplina e modus operandi delle autonomie locali. Ma esso va riferito all'organizzazione amministrativa, non ai risultati dell'azione, i quali possono e debbono formare oggetto di controllo alla stregua di standard uniformi, pur se opportunamente calibrati anche sulla base delle diverse realtà territoriali. Questo è un punto qualificante del riassetto dei rapporti fra i principi di eguaglianza e unità ed il principio di differenziazione: ad organizzazioni diverse debbono corrispondere standard uniformi sui risultati dell'azione e dei servizi pubblici, così come, per altro verso, la «determinazione» con legge di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non significa «gestione» centralizzata, ma autonoma e perciò anche differenziata, di quei livelli, salva la sostituzione in caso di loro mancata tutela (cfr. artt. 117, secondo comma lett. m) e art. 120, secondo comma)".*



sulla molteplicità delle fonti della Repubblica (articolo 5 e 114 Cost.). L'esito del giudizio di conformità affidato al segretario, e di cui stiamo brevemente presentando i tratti, consiste nella valutazione di un risultato che deve poter essere nella piena disponibilità degli organi politici locali e cioè, in ultima istanza, delle stesse comunità.

La figura del segretario comunale manager e direttore generale tout court, attuatore degli indirizzi politico-amministrativi viene in conclusione presentata come non più attuale e utile agli enti locali. Resta, invece importante rivalutare, in un quadro di rinnovata autonomia normativa, espressa dall'autocontrollo, quella di auditing pubblico, indipendente, e capace professionalmente. Il segretario potrebbe raccogliere questa necessità per lasciare quanto di non più attuale c'è nella sua figura: essenzialmente le funzioni di gestione operativa, di esecuzione del deliberato del consiglio e della giunta, nonché dell'espressione dell'ancora diffuso parere di regolarità preventivo sull'attività degli organi politici cui partecipa. Agli storici andrebbe consegnata la funzione gestoria e manageriale. Occorrerebbe, invece, abbracciare la nuova esigenza di auditing pubblico successivo dell'intera gestione amministrativa degli enti locali a supporto degli organi politici e amministrativi e della comunità stessa. Occorrerebbe, altresì, riempire di contenuti professionali l'auditing preventivo, di cui è titolare già ex art. 97 tuel e di quello successivo, fondato nelle nuove norme sui controlli. Ciò ora è possibile considerarlo già come possibile per via interpretativa sol considerando che il nuovo quadro dei controlli muta il tono di interpretazione dell'art. 97 tuel stesso. Di questo ampiamente si parla nel lavoro di ricerca e che rappresenta la personalissima prospettiva sulla tematica proposta.

Il lavoro contiene altre suggestioni e considerazioni, ma quelle qui inquadrare costituivano quelle di cui non poter tacere per indurre l'attento lettore a sue proprie valutazioni.

## PARTE I

### LA FUNZIONE DI CONTROLLO NELLA FIGURA STORICA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

#### 1. IL PERCORSO STORICO

Nella presente parte si esporrà in sintesi il percorso storico effettuato dal segretario comunale, quale agente di controllo dell'azione amministrativa locale. La prospettiva da cui ci si pone è quella essenzialmente di ricostruzione storica. La parabola del segretario va interpretata piuttosto come pendolo in cui i termini centrale e periferico ritornano in continuazione. E sembra che anche attualmente così possa essere interpretato la recentissima statalizzazione della figura. Infatti come noto con l'art. 7, commi 31 ter e ss della legge n. 122/2010 la figura è stata riassorbita nuovamente presso il ruolo organico, ma speciale, del Ministero dell'interno. Scelta che si può già anticipare, ha creato più difficoltà di quanti problemi sembrava che potesse risolvere. La presente parte ha la funzione dunque di contestualizzare l'intera nostra ricerca nell'ambito dell'andamento pendolare di tale figura, oggi, francamente molto in crisi di identità.

#### 2. IL SEGRETARIO NOTABILE LOCALE. IL PERIODO DAL 1775 ALLA RIVOLUZIONE FRANCESE

La figura del Segretario Comunale assume la sua massima valenza sociale e giuridica della sua storia nel "Regolamento per le amministrazioni de' Pubblici nelle città, borghi e luoghi de' regi stati", emanato nel 1775 nello stato sardo-piemontese<sup>15</sup>. Il Segretario rivestiva una carica elettiva del Pubblico Municipio in quanto nominato dal Consiglio e soggetto ai medesimi casi di incompatibilità ed ineleggibilità dei consiglieri. Le incompatibilità, di fatto, rappresentavano un'esclusione dal potere locale della borghesia imprenditoriale. La carica spettava solo ai notai dotati di "un bel carattere" e "versati nell'aritmetica"; l'elezione e la destituzione del Segretario era sottoposta all'approvazione dell'Intendente (una figura paragonabile al Prefetto moderno) che ne approvava anche la retribuzione in proporzione alla qualità ed al luogo in cui esplicava le sue funzioni; la destituzione poteva avvenire solo per una giusta causa accertata. In sostanza, con le patenti del 1775 il Segretario godeva della stabilità,

---

<sup>15</sup> Questa parte si deve allo studio di S. MANUELE, *Il processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale*, Prime note, Livorno, 1998. Per cui la presente sintesi è dovuta agli studi raccolti da questo autore.

infatti la "capitolazione" concordata col Consiglio dopo la sua elezione doveva essere rinnovata periodicamente ex lege. Al segretario era inoltre consentito di svolgere la sua attività professionale in altri comuni e di assumere a spese proprie e sotto la sua responsabilità dei sostituti. Il Regolamento assegnava al segretario la gamma massima di funzioni che abbia mai rivestito. Esso assicurava attività di supporto tecnico-operativo e di legalità sia nell'azione degli amministratori onorari che in quella propria del Municipio; inoltre, sotto la guida dell'Intendente, svolgeva funzioni di natura politico-amministrative d'interesse statale che inseguito la legge avrebbe attribuito al sindaco. Egli era pertanto un servitore degli interessi del comune e il punto terminale dell'apparato dell'autorità centrale e in quanto tale rispondeva direttamente all'Intendente. Analizzando il Regolamento del 1775 dello Stato sardo-piemontese si rileva che consentiva agli elettori delle comunità locali, scelti su base censuaria, di esprimere una rappresentanza elettiva per la costituzione del Consiglio Pubblico. Questo testimonia un rapporto di fiducia tra classe politica detentrici del potere centrale dello stato sabauda e classe del potentato locale, rapporto condizionato dalla figura del segretario-notaio, il cui ruolo, culturale, sociale, politico e amministrativo, era determinante per la comunità, stabile e quasi permanente, a differenza di quello dei consiglieri comunali e del sindaco; la sua figura quindi, accanto a quella dell'Intendente, è stata un cardine preminente nelle amministrazioni locali dello stato sabauda del 1775. Funzioni non dissimili possedeva il Cancelliere-Segretario del comune nella Lombardia del 1755: redigeva e legittimava gli atti, conservava il patrimonio e gli archivi del comune, informava le autorità centrali degli affari delle comunità di sua competenza e, pur non avendo la stessa preminenza di ruolo rispetto al sindaco, conservava anch'esso una certa stabilità. Nel regno delle due Sicilie il segretario era chiamato Cancelliere-archiviario e allo stesso modo curava l'ufficio e legittimava gli atti col suggello del sindaco; la sua nomina era approvata dal re, dal luogotenente generale oppure dall'Intendente, a seconda della rilevanza politica del comune in cui avrebbe avuto competenza, anche qui, a vita. Nelle province pontificie i segretari Comunali avevano diritto di inamovibilità dopo due conferme. Riassumendo gli aspetti peculiari dettati dagli ordinamenti che riguardano il segretario comunale nella seconda metà del XVIII sec, si osservano l'alta caratterizzazione del profilo professionale richiesta che garantiva la valenza nell'esercizio dell'incarico, oltre a significare rilevanza sociale ed economica del ruolo degno di essere collocato nel notabilato locale. Il regime, inoltre, era stabilito dalle norme statali e non dall'ente locale; egli era protetto dalla classe dirigente locale attraverso la stabilità di carica.

### **3. IL SEGRETARIO IN ITALIA NEL RIFLESSO DELLA LEGISLAZIONE FRANCESE DELLA RESTAURAZIONE (1789-1759)**

La legislazione napoleonica intervenne pesantemente nei confronti della linea liberale caratterizzante la legislazione rivoluzionaria nei confronti dei comuni, che aveva, invece, aumentato l'autonomia dei comuni, istituendoli nel territorio francese. Il carattere generale fu una forte spinta alla centralizzazione. Venne introdotto l'istituto del Prefetto, e con la quarta costituzione, cancellata la rappresentatività elettiva negli enti locali, attribuendo tutte le cariche amministrative locali dapprima al console e poi all'Imperatore. Il nuovo assetto ordinamentale locale metteva il primo cittadino come unico capo responsabile dell'amministrazione, che rendeva conto solo al governo. Il Consiglio era un organo meramente consultivo e il sindaco un funzionario rappresentante l'Imperatore, con funzioni amministrative e giudiziarie sia comunale che statali. Questa esperienza francese fece nascere l'idea dell'amministrazione piramidale a forte connotazione amministrativistica.

La figura del segretario venne guardata con diffidenza dalla nuova classe dirigente per la sua collocazione nel notabilato; i notabili locali erano quindi affluiti nelle città in cerca di cariche politico-burocratiche per recuperare il prestigio perduto, lasciando che la crescita della nuova borghesia campagnola si rafforzasse e espandesse le sue mire sull'impiego pubblico, generando un appesantimento della struttura burocratica locale e aumentando le spese dei grandi proprietari terrieri. Questo meccanismo creò antagonismo tra l'amministrazione centrale dominata dalla burocrazia nobiliare e quella comunale dominata invece dalla borghesia, che non aveva interessi a tutelare gli interessi dell'aristocrazia. Nel medesimo periodo in Piemonte si recupera e applica la parte meno liberale della legislazione del 1770-1775 riguardo le amministrazioni. tra il 1814 e il 1826 inizia<sup>16</sup> un processo di depotenziamento dell'autonomia locale con l'abolizione del principio di rappresentatività: il ruolo di rappresentante terminale dello Stato fu trasferito al sindaco, nominato dall'amministrazione centrale, la nomina del segretario fu attribuita agli Intendenti, il potere di spesa degli amministratori fu sostanzialmente annullato.

Il nuovo corso liberale inizia con le Istruzioni generali del 1838 e si afferma totalmente con la concessione alla Costituzione del 1848. Per la carica di segretario comunale non era più richiesta la qualifica di notaio, e la carica era sotto la completa discrezione del sindaco e del consiglio, il suo ruolo circoscritto a mero supporto tecnico-operativo consisteva nel

---

<sup>16</sup> Con l'Istruzione agli Intendenti del 26 maggio 1814, le Regio patenti del 31 dicembre 1815, il Regio Biglietto del 23 aprile 1816 e le Regio patenti del 27 gennaio 1826.

consigliare l'amministrazione locale ed eseguire fedelmente le incombenze dell'ufficio comunale.

Dello stipendio non era indicata la misura minima ed era accordato nella capitolazione. Al segretario competeva inoltre, similmente a quanto accade ancora ai nostri giorni, l'importo dei diritti di segreteria. Con l'accordo di "abbuonamento" il comune versava al segretario una quota che comprendeva sia lo stipendio che le spese d'ufficio; di libera pattuizione erano giorni ed orari di lavoro.

Con l'editto del 1847 si recuperava il principio rappresentativo-elettivo, fino alla derivazione degli organi dell'amministrazione comunale. Specularmente alle liberalizzazioni diventa più rigido il sistema dei controlli burocratico-governativo.

Con le norme esplicitate nell'editto del 1847 e nella legge comunale e provinciale del 7 ottobre 1848 la figura del segretario venne mutata minimamente. Seguirono fra il 1848 e il 1859 una serie di progetti di legge che allargavano l'autonomia locale in senso liberale. Il consiglio di Stato, nell'esame del progetto di legge di Ponza S.Martino, dichiarò opportuno che nomina, sospensione e rimozione del segretario fossero assoggettate all'approvazione dell'Intendente.

La storia italiana dell'amministrazione generalmente la si fa cominciare con l'età cavouriana e la legge del 1853<sup>17</sup>. Per i profili che interessano questa ricerca, invece, faremo riferimento alla legge del 1859.

La legge "Rattazzi" emanata il 23 ottobre del 1859, poco dopo l'annessione della Lombardia al Regno sabauda, è il risultato di un decennio di dibattito parlamentare; essa soddisfaceva la necessità di uno strumento normativo che garantisse una struttura solida degli enti locali, a fronte dell'imminente guerra con l'Austria, e un'uniformità normativa contrapposta alla diversità geo-politica e demografica delle comunità locali, opzione quest'ultima sempre auspicata da Cavour, ma mai soddisfatta. La legge scelse la via di una disciplina uniforme, configurando solide circoscrizioni territoriali e mettendo fine al particolarismo delle

---

<sup>17</sup> Cfr. quanto affermato esattamente dal Melis: *"La storia dell'amministrazione italiana si fa cominciare, in genere, dalla riforma Cavour del 1853: la legge 23 marzo 1853, n. 1483 (riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato) e il regolamento per l'esecuzione del titolo primo, approvato con regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611. Tali atti ebbero due obiettivi fondamentali. Il primo fu di lasciarsi definitivamente alle spalle il modello organizzativo «misto, per aziende e per ministeri, vigente nel Piemonte precostituzionale; il secondo fu di «coordinare» l'attività amministrativa, in modo da renderla non solo più rapida ma - soprattutto - finalmente unitaria, e con ciò interamente controllabile dal Governo. Come dichiarò lo stesso ministro nella sua relazione alla Camera, il sistema «misto», per quanti meriti avesse acquisiti dacché era stato introdotto negli ordinamenti sabaudi, configgeva ormai da un punto di vista teorico, ancor prima che pratico, con l'impianto generale dello Statuto del 1848"*. Cfr. G. Melis, *Storia dell'Amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996.

piccole province piemontesi, verso uno stato nazionale unitario. Si costituirono le province, i circondari, i mandamenti e i comuni territoriali. Inoltre in tale legge fu chiara la distinzione tra controllo di legittimità e controllo di merito. Il primo affidato all'intendente del circondario; il secondo alla deputazione provinciale presieduta dal governatore di nomina elettiva. Allargati il suffragio elettorale amministrativo e i contributi minimi dell'elettorato attivo, mentre come organo esecutivo del comune veniva ad essere una giunta composta da sindaco e assessori; emergeva poi un controllo generale affidato all'Intendente e uno speciale di merito spettante alla Deputazione provinciale di nomina elettiva<sup>18</sup>, segno di fiducia del governo verso il corpo elettorale; una particolarità rispetto alla figura giuridico-sociale del segretario: veniva assegnata temporaneamente la competenza della sua nomina al consiglio comunale e fissava la durata della capitolazione come un rapporto a tempo determinato. Il contratto fra il segretario, che non ha più il requisito di una qualificazione professionale, e l'ente poteva essere sciolto in ogni momento, senza motivazione e senza preavviso, con l'unico obbligo di versare gli stipendi maturati e non percepiti. Il ruolo si depotenzia e diventa di supporto operativo del sindaco e degli amministratori, con dequalificazione delle prestazioni. La mancanza di un prerequisito di qualificazione professionale del soggetto porta a un declassamento sociale nella comunità della figura del Segretario, e porta le amministrazioni ad approfittare dell'inflazioni delle offerte attribuendo così stipendi minimi, tanto da costringere il Segretario a cercare altre fonti di reddito quali incarichi aggiuntivi. Il trattamento pensionistico era previsto solo ove la legge dei vari stati pre-unitari ne concedeva il beneficio. Questa precarietà socio-economica fu stata causa di prestazioni scadenti.

#### **4. IL SEGRETARIO NELLA PRIMA LEGISLAZIONE DEL NUOVO STATO UNITARIO (1861-1915): TRA TENDENZE CENTRALISTE E RIVENDICAZIONI DI CATEGORIA**

Il nuovo Stato nascente dall'Unità d'Italia il 17 marzo 1861 aveva bisogno di riforme dell'ordinamento interno che soddisfacessero le esigenze di strutture diverse e specializzate in grado di temperare le istanze locali di autonomia e autogestione. Nel 1860 fu sottoposta al Consiglio di Stato la necessità di una disciplina diversificata distinguendo i

---

<sup>18</sup> Essa era composta dal prefetto che la convocava e la presiedeva e di membri elettivi del consiglio provinciale a maggioranza assoluta di voti.

comuni demograficamente, per tutelare i più piccoli che disponevano di meno strutture e mezzi, ma la risposta fu negativa e fu istituita una commissione di studio col compito di estrapolare il meglio della legislazione degli stati pre-unitari. La figura del segretario era sottoposta a due spinte diverse: da un lato si voleva attribuire al sindaco e alla giunta la facoltà di sceglierlo e revocarlo, per rafforzare obbedienza e efficacia del personale del comune, dall'altro per garantire il personale dai soprusi dell'ente sarebbe stato preferibile riservare assunzione e licenziamento dei segretari al consiglio comunale; quest'ultima fu la tendenza preferita e ci si occupò inoltre di migliorarne le capacità professionali. Nell'Italia dell'epoca non esisteva il sindacato ma solo associazioni professionali; significativa era, però, l'esistenza di una pubblicistica tecnico-giuridica che svolse un ruolo fondamentale di portavoce dei problemi della categoria. Il 20 marzo 1865 venne promulgata la legge n. 2248, il primo dei sei allegati che fondavano l'unificazione amministrativa del Regno, ispirata, malgrado l'antica contrarietà di Cavour, alla legge piemontese del 25 ottobre 1859. La legge cercava di attuare il decentramento ed avvalersi degli organi più vicini alla comunità locale, pur evitando liberalismi prematuri e pericolosi per l'unità appena raggiunta. La legge riconosceva agli enti locali una rappresentanza elettiva e attribuiva il controllo alla Deputazione provinciale che era espressione del corpo elettorale, mentre la nomina del sindaco, scelto per tre anni tra i consiglieri comunali, spettava al re rendendo gli organi locali strumento del governo. L'articolazione territoriale dello Stato restò immutata; il comune era strutturato in un consiglio comunale e una giunta da esso eletta. La legge, rispettosa del principio di autonomia, intervenne retroattivamente a modificare i rapporti sorti con i segretari per quel che concerneva stabilità d'impiego e pensione; trovando che il sistema delle ritenute sullo stipendio provocava squilibri di bilancio al governo, rendendolo restio a accettare la natura pubblicistica della pensione, con la legge dell'8 dicembre 1868 si unificò il sistema nazionale delle pensioni pubblicizzando i contenuti politico-sociali e si alimentò quello delle assicurazioni volontarie. La tutela della condizione del Segretario era affidata anche in caso di licenziamento ai tribunali ordinari, privatizzando così il suo rapporto. Il 15 luglio 1876 nasce l'Associazione Generale Mutua, fondata da segretari e impiegati dei comuni che ancora non godevano del beneficio del trattamento pensionistico. L'art. 18 del regolamento dell'8 giugno 1865 per l'esecuzione di questa legge istituì una patente di abilitazione all'ufficio, elevando la professionalità della figura del segretario, che non era equivalsa da nessun altro titolo. Nella sua guida amministrativa alla legge comunale e

provinciale l'Astengo descrive il desiderio dei pubblicisti che trattavano l'amministrazione comunale dell'istituzione di requisiti per l'accesso alla carica di segretario comunale, maggiori garanzie sulla libertà di azione e uno stipendio proporzionato all'entità dei servizi prestati, e la sorpresa provocata dalla mancanza di tali miglioramenti nella nuova legge. Descrive, inoltre, una diffusa lamentela sul gran numero di segretari incapaci ed insufficienti ad adempiere un ruolo che veniva ad essere sempre più rilevante in relazione alle ampliate libertà ricevute dai comuni. Pur lodando la prescrizione del rispetto di condizioni fissate dal regolamento alla nomina del segretario, trovava quest'innovazione incompleta, auspicava che fosse fissata una soglia minima di reddito e l'obbligo di constatazione dei motivi di licenziamento, necessario per l'esistenza decorosa del segretario. Subito dopo l'approvazione della legge iniziarono le proposte e le iniziative di riforma, dando vita ad una dinamica di crescita istituzionale del nostro paese che vide lo stato liberale sostituito dallo stato a regime amministrativo che interveniva maggiormente nella società civile e nell'economia. La figura del segretario venne valorizzata dal coinvolgimento degli enti locali nell'attività pubblica, poiché gli consentiva il controllo di procedure amministrative che sfuggivano al ceto politico locale spesso semianalfabeta, di riflesso si accrebbe il conflitto con gli amministratori che si sentivano limitati da questa crescita di potere. Il problema di responsabilità e poteri in crescenti contrapposti a nessuna garanzia e protezione permaneva, mentre ad altri impiegati avevano già ricevuto tali garanzie con il R.D. 24 ottobre 1866, problema che alimentò il dibattito politico negli anni '70, sottoposto alla pressione della categoria, delle riviste specializzate, di petizioni ed associazioni; ma le loro rivendicazioni vennero a lungo ostacolate dal bisogno di affermazione delle autonomie locali. La sinistra all'opposizione aveva in programma una legge comunale e provinciale che mirava a garantire alcuni diritti di contrattazione dei segretari e degli impiegati, a cui andavano le sue simpatie. Rilevante è il R.D. 21 aprile 1881 con cui s'introduceva la deroga al possesso della patente per gli idonei all'impiego di prima categoria del Ministero dell'Interno. Tra le rivendicazioni del congresso nazionale dei segretari tenutosi a Roma in quello stesso anno ricordiamo quella che l'ufficio del Segretario fosse dichiarato stabile dopo 3 anni di esperimento; la determinazione di un minimum di stipendio; la previsione di un tirocinio pratico di un anno e licenza ginnasiale o simile per l'aspirante alla patente; i licenziamenti potevano essere solo motivati, presi a maggioranza assoluta dei consiglieri e approvate dalla Deputazione; fu chiesta l'istituzione di un monte delle pensioni e il diritto di precedenza



all'assegnazione di impieghi di seconda categoria presso le amministrazioni statali. Infine si chiese che il beneficio della pensione fosse previsto nei regolamenti interni delle amministrazioni locali. Si nota come ancora non fosse matura la vocazione a cercare protezione e garanzie nell'assetto giuridico-organizzativo statale, identificandosi piuttosto come impiegati comunali. De Pretis con un decreto del 1881 privava il segretario di alcuni diritti di segreteria che prima gli spettavano, aggiungendo questa alle rivendicazioni negate. Le posizioni delineatesi negli anni '80 emergono in sede di esame del disegno di legge Crispi del 1887<sup>19</sup>.

La legge Crispi 30 dicembre 1888 genera la rifusione delle norme sugli enti locali nel primo dei testi unici sull'ordinamento locale, il T.U. approvato con R.D. 10 febbraio 1889 e il Regolamento approvato con R.D. 10 giugno 1889. La commissione della Camera dei Deputati introdusse nella riforma le garanzie previste da progetto De Pretis: riconferma di sei anni dopo il biennio di prova e un quorum speciale per il licenziamento. La nuova codifica delle norme sull'ordinamento comunale e provinciale si limitava a recepire la riforma crispina. L'elezione del sindaco da parte del consiglio avveniva solo nei comuni capoluogo e in quelli superiori ai 10mila abitanti, estesa agli altri con la legge 29 luglio 1886. Per quanto riguardava lo status del Segretario la riforma Crispi era valsa soltanto a fornire garanzie contro gli ingiusti licenziamenti, fissare una durata minima delle convenzioni e un biennio di prova. La nomina da parte del consiglio avveniva per chiamata diretta o con un concorso, ed era necessaria la patente prefettizia, per il conseguimento della quale il regolamento fissava tre prove di esame. Per interpretazione giuridica di alcune norme, accadeva che fosse il Segretario a rogare i contratti del comune, ma non esisteva una legge comunale che lo designasse espressamente. La categoria dei Segretari, dopo un tentativo fallito 1980, riuscì nel 1892 a far eleggere Chigi, che era Segretario di S. Giovanni Persiceto, affinché soddisfacesse l'esigenza di unificare gli istituti normativi degli impieghi statali, di natura politica, con quelli comunali che sostanzialmente non erano stati fino ad allora disciplinati. Modifiche significative vennero apportate con il T.U. 4 maggio 1898 e dal regolamento 19 settembre 1899, che aggiungevano ulteriori requisiti

---

<sup>19</sup> Il Sonnino, di stampo liberale-conservativo, riteneva che il segretario dovesse limitarsi ad eseguire le indicazioni della maggioranza al comando e che la libera contrattazione delle parti nel mercato e la concorrenza del merito garantissero l'affermazione del migliore, negando inamovibilità e il minimum di stipendio. L'on.le Bonasi, dall'altro, sosteneva la necessità di garantire agli impiegati degli enti locali un minimo di stipendio, il diritto alla pensione e la stabilità nel posto, poiché tali garanzie miglioravano la qualità dell'amministrazione comunale, poiché, finché le sorti degli impiegati fossero state in balia dei superiori, avrebbero avuto ogni interesse a compiacere l'ente e nessuno verso il bene pubblico.

morali e di qualificazione professionale per gli aspiranti alla carica di segretario e prevedeva la creazione di consorzi per i comuni piccolissimi, con la possibilità di nominare i maestri elementari senza patente, per un anno. L'art. 65 avvicinava alla pubblicizzazione del rapporto di impiego locale, obbligava i comuni ad adottare disposizioni generali per i propri impiegati e salariati.

All'inizio del 1900 si ebbe la prima legge organica sui segretari comunali e gli impiegati, la legge 7 maggio 1902, n. 144, che riconosceva dopo un quadriennio di prova la stabilità a vita, il licenziamento solo con il voto dei due terzi dei consiglieri comunali con la possibilità di ricorso in primo e secondo grado e uno stipendio minimo. La legge 6 marzo 1904 istituiva la cassa di previdenza per le pensioni dei segretari e degli impiegati. La facoltà di stipulare i contratti veniva estesa ai segretari di Provincia e i diritti di segreteria erano ripartiti a metà tra Comuni e Province e Segretari. Tra le incompatibilità tornavano ad esservi i conflitti di interesse negli appalti dell'ente. Un nuovo regolamento per l'esecuzione della legge approvato con R.D. 1911 e rimasto immutato fino al 1990 formava per la prima volta una completa normazione pubblicistica riguardo all'impiego comunale. Assegnava ai segretari il parere consultivo non obbligatorio di legittimità negli atti di giunta e dettava una disciplina normativa sugli esami prettamente teorici per la patente. Obbligatorio per la nomina era il concorso e lo stretto rispetto della graduatoria<sup>20</sup>. Nell'interesse pubblico, il posto del Segretario non poteva restare vacante per più di sei mesi. Nel congresso dei segretari e degli impiegati comunali del 1911 a Torino per la prima volta venne chiesta la statizzazione della categoria. La legge 17 luglio 1919, n. 1176 aprì l'accesso alla professione alle donne, revocato, poi, con la riforma del 1929 che richiede il godimento dei diritti civili e politici, riconquistata con la democrazia repubblicana.

Le cause che hanno gradualmente condotto il governo ad imprimere uno sviluppo liberal-democratico nella disciplina dell'impiego pubblico, pubblicizzando il rapporto di impiegati e Segretario furono sostanzialmente tre. Innanzitutto la necessità di compiere un'opera di divulgazione ed applicazione delle regole del nuovo stato a regime amministrativo, per l'evolversi del fenomeno di ipertrofia burocratica. L'attribuzione di nuove e numerose funzioni agli enti locali rese i segretari e gli impiegati divennero figure chiave dell'aspetto tecnico-burocratico delle attività del comune, che affiancarono il potere centrale nell'opera di "alfabetizzazione normativa" degli amministratori locali. Il governo non poteva di conseguenza negare la protezione che la categoria chiedeva. La

---

<sup>20</sup> Giolitti era contrario al fatto che l'amministrazione non potesse più avvalersi della scelta diretta.

seconda causa fu la necessità di contrastare il municipalismo radicale delle forze di opposizione cattolico sociale e socialista-riformista. Già dal 1874, il movimento cattolico attaccava la struttura centralizzata dello Stato laico e puntava sulla valorizzazione delle autonomie locali, attraverso l'astensione politica dal governo e l'occupazione del potere locale, mirando a riconquistare la società italiana marciando dalla periferia al centro. Parallelamente, il movimento socialista e operaista proponeva una rivoluzione dal basso del potere politico e statale, opponendosi allo spirito uniformante della legge regionale e provinciale e mirando, in definitiva, ad avere mano libera nell'occupazione del potere locale. Il governo per contrastare questi movimenti non aveva altra scelta che aumentare i sistemi di controllo e d'invasione degli enti locali, ripristinando un collegamento diretto con segretari ed impiegati comunali. Infine la necessità di risanare il bilancio dello Stato, comprimendo il dissesto finanziario dei comuni, si diede facoltà agli enti locali di riscattare i loro debiti con mutui a tasso agevolato. Con la legge 17 maggio 1900 fu costituita una Commissione reale per i molti comuni in stato di insolvenza affinché trattasse e transigesse con i creditori la situazione creditoria da sanare e approvasse gli atti più importanti della gestione finanziaria dei comuni, determinando una pesante limitazione delle autonomie locali.

## **5. LA STATIZZAZIONE DEL SEGRETARIO NEL PERIODO FASCISTA**

A partire dal primo Gabinetto Mussolini l'evoluzione legislativa fu volta a costruire un regime fortemente accentrato, dove gli enti locali esistevano solo nominalmente, ridotti a organi ausiliari del governo: al sistema elettivo dei rappresentanti comunali e provinciali venne sostituito la nomina governativa, con un podestà come autorità sia deliberativa che esecutiva che si appoggiava a due vice-podestà e una consulta, la Deputazione provinciale divenne a maggioranza governativa prefettizia e il consiglio provinciale sostituito da un preside e un rettorato nominati dal Capo dello Stato. Nel periodo bellico e post bellico aumentò la disciplina normativa sulla figura del segretario e iniziò il processo di omologazione di questo al ceto burocratico-statale, con l'apertura della possibilità per il Prefetto di affidare incarico temporaneo all'esercizio della funzione. Nel congresso nazionale dei sindacati dipendenti enti locali del 1923 a Roma, tornò la richiesta di statizzazione della categoria. Fu depotenziato l'istituto della patente e abbassata la soglia di requisiti, ridotto il periodo di prova, introdotto il principio dell'equa proporzione retributiva per il trattamento economico del segretario, rese più vincolanti i criteri della redazione dei

regolamenti organici.

Nel congresso nazionale dell'impiego del 1925, venne rinnovata la richiesta di statizzazione della categoria. Nel 1925 fu legiferata la statizzazione dei segretari dell'Alto Adige, seguì la legge 13 dicembre 1928, n. 2944 che dettava il nuovo stato giuridico ed economico ed estendeva la statizzazione dei Segretari a tutti i Comuni del Regno, mantenuta sostanzialmente fino al 1997. Con essa il Segretario diventava funzionario statale pagato dal Comune, la carriera strutturata in otto gradi di qualifica a cui corrispondeva una classe di Comune in relazione all'entità della popolazione legale e il corrispettivo trattamento economico.

Al prefetto spettava la nomina, dopo un anno di prova, e l'attribuzione del trattamento economico del segretario, la facoltà di disporre trasferimenti di comuni di pari grado e quella di dispensare dal servizio i soggetti riconosciuti non idonei per una qualunque causa. La riforma fu completata nel 1929 con il R.D. 21 marzo 1929, con l'introduzione di revisione quinquennale della riqualificazione delle sedi e dettagliava le disposizioni per il conferimento delle sedi, la promozione avveniva per merito comparativo. Furono introdotti gli istituti di promessa di giuramento e di giuramento al momento della nomina dopo un anno; modificata la tabella per la riscossione dei diritti di segreteria con una riscossione proporzionata al grado del segretario. Ulteriori innovazioni furono introdotte con il testo unico della legge comunale e provinciale approvata con R.D. 3 marzo 1934 che, purtroppo, comportarono l'esclusione delle donne dalla carriera, l'introduzione del criterio dell'osservanza rigorosa della graduatoria per la nomina degli impiegati comunali e l'inclusione dei segretari dei comuni di oltre 20mila abitanti in un ruolo unico nazionale che li metteva alle dipendenze dirette del Ministro per l'Interno riguardo ai provvedimenti sul rapporto di servizio. La potestà regolamentare degli enti locali per la disciplina dello stato giuridico ed economico degli impiegati statali quali i segretari era ormai totalmente formale. Infine, con la legge 27 giugno 1942 si attribuisce la qualità di funzionario statale anche al segretario provinciale, il cui ruolo diventa unico e nazionale ed anch'esso dipendente direttamente dal Ministro. inoltre la laurea in giurisprudenza o equipollente viene prescritta come prerequisito anche ai segretari dei comuni oltre i 15mila abitanti, prima necessaria solo ai Segretari provinciali, e la nomina a seguito di concorso annuale anziché biennale. Per il segretario comunale avvenne un'accelerazione dell'evoluzione centripeta della sua figura con la relazione di accompagnamento del R.D.L. 17 agosto 1928 con cui si perseguivano gli scopi di dare un indirizzo unitario alla disciplina dell'ordinamento dei segretari; di riorganizzare il personale direttivo degli enti locali; di porre i segretari in grado di esplicitare le proprie funzioni pubbliche con la

necessaria indipendenza dall'ambiente locale. Le ragioni di questo fenomeno risiedono nella volontà di garantire che la vita amministrativa locale venisse sintonizzata strettamente con quella dello Stato, scegliendo quindi di assicurare il collegamento del centro con la periferia con due saldature terminali, la prima la figura del podestà, strumento del partito-regime, l'altro il segretario strumento dello Stato. Essendo inserito attraverso l'equiparazione nella burocrazia statale, assumeva di fatto una sorta di rappresentanza del governo nella comunità, inserito nel notabilato locale come nel '700.

## 6. LA PRIVATIZZAZIONE DELLA FIGURA

Caduta la dittatura, con il R.D. 4 aprile 1944 venivano rese di nuovo vigenti le norme in vigore del 1915 che disciplinavano le funzioni e gli organi elettivi degli enti locali. L'amministrazione dei comuni venne affidata temporaneamente ad un sindaco ed una giunta nominata dal prefetto, fino al decreto del 7 gennaio 1946 che ricostituiva le amministrazioni comunali su base elettiva. Queste norme rimasero sostanzialmente invariate fino al 1970, quando con l'avvento delle regioni a statuto ordinario il controllo di legittimità sull'attività degli enti locali fu trasferito a un soggetto regionale nuovo, il Comitato Regionale di Controllo mediante la cosiddetta legge Scelba<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ci riferiamo alla legge n. 62/1952 che all'art. 55 stabiliva testualmente: " Lo Statuto regionale provvede a stabilire se il controllo sugli atti dei Comuni debba essere esercitato dallo stesso Comitato di cui all'art. 55 nel capoluogo di Regione o se debba svolgersi in forma decentrata nei capoluoghi di provincia. Nel secondo caso il presidente della Giunta regionale procede alla costituzione di speciali sezioni del Comitato. Ogni sezione e' composta: a) di tre esperti nelle discipline amministrative, iscritti nelle liste elettorali di un Comune della provincia, eletti dal Consiglio regionale; b) di un membro nominato dal Commissario del Governo; c) del funzionario di grado più elevato dell'Amministrazione provinciale. Per la prima categoria saranno nominati due membri supplenti; per le altre due categorie un supplente. La sezione elegge nel suo seno il presidente, da scegliersi tra i membri di cui alla lettera a). Per l'elezione degli esperti nelle discipline amministrative ciascun consigliere vota per due membri effettivi e per un membro supplente. Rimangono eletti i tre effettivi e i due supplenti che ottengano il maggior numero di voti. Lo Statuto regionale può disporre che una o più sezioni esplicino la loro funzione nei capoluoghi di circondario, o in taluni tra essi, determinandone le modalità". Seguiva poi una analitica disciplina dei controlli di legittimità. L'articolo 59 sanciva che: "Gli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 esplicano, nei confronti delle Province e dei Comuni, il controllo di legittimità deferito al Prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. L'annullamento delle deliberazioni illegittime deve essere pronunciato entro venti giorni dal ricevimento dei processi verbali, con ordinanza motivata in cui venga enunciato il vizio di legittimità riscontrato nella deliberazione. Il termine suddetto rimane sospeso se, prima della sua scadenza, l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla Provincia o al Comune. In tale caso la deliberazione diviene esecutiva se l'organo di controllo non ne pronuncia

Fino al 1990 tutta la disciplina dell'ordinamento degli enti locali rimase sostanzialmente quella legiferata del 1915 al 1934. Vediamo di seguito due fattori innovativi rilevanti nel panorama dottrinale e politico-sociale interessanti il mondo degli enti locali e il motore dell'evoluzione legislativa avutasi fino a fine secolo. L'affermazione delle forze autonomistiche che nel settembre del 1946 si svolse a Roma il convegno per la rifondazione dell'Anci (Associazione Nazionale dei Comuni), dagli ideali autonomistici, che ritorna ad essere interprete di una volontà politica che auspica il ritorno del binomio periferia-società, la difesa delle libertà municipali. Con la legge 8 giugno 1990 si ottiene la prima nuova codificazione in tema di autonomie locali dal 1865. Nel rispetto della Costituzione viene riconosciuta ai comuni ed alle province una vera potestà statutaria. Gli enti locali creano i loro strumenti di autogoverno, al fine del decentramento che spinge il dibattito politico verso il federalismo. Con l'ulteriore legge 241/90 si disciplina il procedimento amministrativo aprendo i principi di legalità a criteri di matrice non giuridica di efficienza, efficacia ed economicità oltre che di legalità. La nuova legge 81/93 inventa un modello del tutto nuovo, con due effettivi centri di potere nelle autonomie, sindaco, nominato per elezione diretta e consiglio comunale, legittimati ad assolvere il compito di indirizzo e direzione politica degli enti, in equilibrio con il sistema di governo grazie a un rapporto fiduciario. Con la legge 20 maggio 1970 n. 300 il potere dell'associazionismo sindacale otteneva la conquista dello statuto dei lavoratori privati, suscitando l'interesse anche del pubblico

---

l'annullamento entro venti giorni dal ricevimento delle contro deduzioni della Provincia o del Comune. I poteri di controllo sostitutivo attribuiti al Prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge sono deferiti, per le Province, al Comitato previsto dall'art. 55: per i Comuni sono deferiti al Comitato stesso, oppure alle sezioni di cui all'art. 56 a seconda che si sia o meno provveduto alla costituzione di tali sezioni". Infine erano previsti penetranti controlli di merito all'art. 60: " Il controllo di merito, ai fini del riesame di cui al capoverso dell'art. 130 della Costituzione, e' esercitato su tutte le deliberazioni delle Province e dei Comuni per cui le norme vigenti all'entrata in vigore della presente legge richiedono l'approvazione da parte della Giunta provinciale amministrativa. Gli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 della presente legge, ove riscontrino un vizio di merito nella deliberazione, possono, entro venti giorni dal ricevimento dei processi verbali, invitare con ordinanza motivata il Consiglio provinciale o il Consiglio comunale a riprenderla in esame. Il termine e' di quaranta giorni per le deliberazioni di approvazione del bilancio. Decorso tale termine la deliberazione diventa esecutiva. Il termine rimane sospeso ove l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla Provincia o al Comune. Ove il Consiglio provinciale o il Consiglio comunale confermino senza modificazioni, a maggioranza assoluta dei loro componenti, la deliberazione al cui riesame siano stati invitati dall'organo di controllo ai sensi del secondo comma di questo articolo, la deliberazione diventa esecutiva dopo la pubblicazione per la durata di quindici giorni all'Albo pretorio e l'invio della deliberazione stessa all'organo di controllo, che dovrà essere effettuato entro otto giorni dalla data della deliberazione. Resta salva la potestà di annullamento a norma dell'art. 59 della presente legge".

impiego, assieme al concetto che possedendo forte potere contrattuale si potessero ottenere migliori condizioni giuridiche ed economiche tramite trattative negoziali. Comincia il processo di avvicinamento alla fonte di contrattazione collettiva, iniziando dagli istituti retributivi e tralasciando per il momento quelli giuridici. Con la legge 28 ottobre 1970 si introdusse la funzione dirigenziale nella carriera direttiva dello Stato, avviando il processo di separazione del potere gestionale da quello politico. La legge quadro 29 marzo 1983 dettava una disciplina che regolava ex novo tutti i settori, mettendo ordine al caos normativo che si era creato. Essa diversificava la fonte normativa del pubblico impiego e stabiliva che per lo stato giuridico ed organizzativo degli uffici doveva operarsi per legge o fonte normativa e per gli istituti retributivi ed economici si operava in forza di delegificazione tramite accordi con le organizzazioni sindacali<sup>22</sup>. Per la figura del segretario non si compì un ritorno alla disciplina normativa precedente la dittatura, ma si realizzò una situazione atipica che rimase questione aperta e causa di dibattito politico parlamentare e sindacale fino al 1997.

Dopo la caduta del regime fascista nasce la questione della statizzazione. La collocazione della categoria tornava ad essere messa in discussione dalla formula di equiparazione agli statali che lasciava zone di incertezza. Un altro motivo che alimentava il dibattito era il rapporto critico della configurazione giuridica con i principi di riconoscimento delle autonomie locali riportati nella Carta costituzionale, poiché l'ente locale doveva avere facoltà di scelta delle risorse umane e dei suoi strumenti di azione. La categoria rivendicava il diritto ad una solida identità di collocazione nello Stato per mantenere garanzie dagli arbitri degli organi comunali. Il disegno di legge dell' 8 giugno 1962 varata dal Consiglio dei Ministri che dichiarava i segretari funzionari di Stato non passò. Poneva inoltre come prerequisito la laurea in giurisprudenza o equipollente, l'ingresso in carriera per pubblico concorso, i gradi ridotti a sei, un ruolo nazionale dei segretari generali e capo di prima classe, le altre qualifiche, invece, con ruolo provinciale. La promozione avveniva con concorso per titoli e per titoli ed esami, i trasferimenti dovevano essere motivati e tener conto delle esigenze

---

<sup>22</sup> Nel decennio il Parlamento prese atto dell'esigenza di riforma del lavoro pubblico per privatizzare il rapporto dei dipendenti della pubblica amministrazione e varò una legge delega secondo i principi della neo-privatizzazione. Malgrado il parere contrario del Consiglio di Stato avvenne una revisione in senso privatistico della disciplina del pubblico impiego. Esclusi dalla riforma D.L. 3 febbraio 1993 erano i magistrati, forze armate, funzionari del Ministro dell'Interno e i dirigenti generali dello Stato, questi ultimi inseriti poi nel 1997. Con le sentenze del 1996 e 1997 l'alta Corte sostiene giuridicamente il processo di privatizzazione.

familiari del Segretario; venne ampliata la quota sui diritti di segreteria spettanti al segretario e le indennità.

La legge 1963 dava accesso alla carica al sesso femminile. la legge 3 maggio 1964 dava facoltà di rogazione dei contratti anche ai Segretari dei consorzi di Comuni e provincie; una del 1968 stabiliva la promozione per anzianità fino al grado di Segretario capo di seconda classe. A seguito di ricorsi da parte di alcune amministrazioni provinciali che chiedevano il potere di scegliere il segretario da nominare, la Corte costituzionale con la sentenza del 21 marzo 1969 n. 52 dichiarò compatibili i principi di autonomia e decentramento, e assolse la statizzazione sul principio che i delicati compiti istituzionali anche legati allo stato giustificavano la unitaria disciplina centralizzata. La decisione della Corte, benché elogiata, non risolveva sostanzialmente la questione principale: la formula dichiarava la costituzionalità delle norme sottoposte, ma lasciava aperto il problema della compatibilità della statizzazione con l'autonomia degli enti locali. Questa malcerta collocazione giuridica portò la categoria a vedersi negati gli istituti giuridici e retributivi previsti per gli impiegati statali. L'istituzione nel 1972 della dirigenza statale, con dpr n. 749, equiparava l'assetto retributivo alla dirigenza solo per una parte dei Segretari, creando una frattura nell'unicità della condizione e del loro ruolo ed accentuava l'equivocità della collocazione giuridica del segretario. Anche gli amministratori locali s'interessavano alla questione, nell'ottica della crescita della coscienza autonomistica e mal tolleravano la loro totale esclusione dalla nomina del soggetto, e d'altra parte la funzione del segretario non era in discussione, bensì la definizione della sua identità. Allontanandosi dalla logica della riforma del 1928 che vedeva il segretario come un mero strumento di controllo dello Stato sugli enti locali, si fece strada l'idea di una gestione della categoria da parte di un organo terzo o per autoamministrazione, aperto alla partecipazione sia delle persone coinvolte direttamente che delle amministrazioni comunali, nell'ottica che un controllo di correttezza e imparzialità andasse a beneficio dell'intera comunità. Alcune tendenze minoritarie miravano persino alla regionalizzazione o municipalizzazione della categoria. La nuova codificazione dell'ordinamento comunale e provinciale della legge n. 142/90 affrontava il nodo della statizzazione dei segretari prevedendo, con una norma programmatica che rimandava a una futura legge apposita, che restassero funzionari statali, ma iscritti ad un albo nazionale paraprofessionale gestito da un organismo composto pariteticamente dai rappresentanti degli enti locali dei Segretari e del Ministero, manteneva inoltre, sottoposto alla dipendenza funzionale del sindaco, le funzioni di garanzia e di legalità (esplicitate attraverso la previsione di un parere



obbligatorio di legittimità sugli atti deliberativi, compensando il depotenziamento del controllo del coreco) e dirigenziali gestionali (esplicitate nei compiti di sovrintendenza e coordinamento delle funzioni dei dirigenti e dalla responsabilità degli atti e delle procedure di attuazione delle delibere). In sintesi questo quanto affermato dall'art. 52. Nel corso dell'undicesima legislatura ci fu un tentativo vano di adeguarsi a questo disegno programmatico, infatti il testo unificato di varie iniziative legislative approvato alla Camera nel 1993 venne fatto decadere dalla commissione Affari Costituzionali animata da una prevalenza di forze ostili alla figura del segretario disegnata dal testo. Negli anni post 1993, le vicende di tangentopoli sottolinearono come la sostituzione dei principi di legalità con quelli aziendalistici, che avevano trovato facile presa sull'opinione pubblica e sul legislatore, e i sistemi ordinamentali di verifica e garanzia del rispetto della legalità della pubblica amministrazione, non avessero funzionato, a causa anche dell'errata imputazione dell'inefficienza ai sistemi di controllo, anziché alla ressa abnorme di leggi. Alla luce di questi processi di evoluzione politica si comprende come la figura del Segretario garante della legalità apparì ai più ridimensionata e superata, sottoponendola a una spinta che la voleva cancellata e sostituita da una impropriamente definita "city manager", di ispirazione anglosassone. D'altra parte l'elezione diretta dei sindaci fece nascere un'altra forza diretta verso la piena affermazione della libertà delle autonomie: il nuovo Sindaco, responsabile dell'amministrazione dell'ente nei confronti del corpo elettorale, non può accettare che il suo primo collaboratore fosse nominato da un soggetto diverso. Nella legge 15 maggio 1997 n. 127 ci si orienta verso una rigenerazione del ruolo del segretario comunale: egli viene qualificato come dirigente o funzionario pubblico, necessario in tutti gli enti, dipendente da apposita agenzia nazionale gestita da rappresentanti dell'Anci e rappresentanti di categoria; le funzioni assegnate sono un nucleo ristretto di carattere notarile, con la possibilità per l'ente e il sindaco di assegnargli ulteriori funzioni di carattere dirigenziali gestionali fino alla possibilità di configurarlo come direttore generale dell'ente. La nomina è una scelta fiduciaria del sindaco nell'abito dei soggetti iscritti all'albo, con una scuola apposita di formazione e specializzazione. Il disegno normativo non dette soluzioni definitive alla nuova mutazione del segretario, ma racchiuse le potenzialità per la rigenerazione del ruolo e della figura di una categoria di funzionari che vanta oltre duecento anni di esperienza al servizio delle autonomie locali, che dovrà evolversi per interpretare le esigenze della comunità locale del XXI secolo. Il d. lgs. n. 267/00 recepiva sostanzialmente la normativa della legge n. 142/90 e relativamente alle funzioni non portò nessuna novità, poiché l'abrogazione del parere preventivo di legittimità fu sancito dalla legge

Bassanini n. 127/97. Questo fu l'atto che ha mutato geneticamente la figura del segretario. In un contesto di forte aziendalizzazione dell'azione delle pubbliche amministrazioni il segretario diventava una figura al servizio della compagine politico amministrativa per raggiungere gli obiettivi da questa posti. Il parere costituiva un intralcio culturale e giuridico. Sotto il profilo culturale non era più ammessa una legalità formale a fronte della necessità di assicurare efficienza alla pubblica amministrazione. Sotto il profilo giuridico non era compatibile col raggiungimento dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa il controllo preventivo sugli atti su aspetti non sostanziali. Si affacciava l'idea di obiettivo, non ancora quello di risultato, che veniva reso con l'introduzione della categoria logica della legalità sostanziale.

La grave crisi economica e finanziaria che colpisce l'Ue dal 2008 e anche il nostro paese ha offerto un'occasione per rivedere e aggiornare il sistema interno dei controlli negli enti locali. Ecco che nasce così il dl n. 174/12, convertito in legge n. 213/12 su cui questa ricerca si profonde diffusamente.

Relativamente al segretario con l'art. 7 commi 31-bis e ss. della legge n. 122/2010<sup>23</sup> viene soppressa l'agenzia nazionale per la gestione dell'albo nazionale e la relativa scuola di formazione e la gestione organica della categoria viene posta alle dipendenze del Ministero dell'interno mediante un commissariamento, ancora in atto, definito mediante l'Unità di Missione, incardinata presso il Dipartimento degli affari territoriali e locali ministeriali. Le funzioni del tuel n. 267/00 non mutano affatto. Vengono altresì attribuite funzioni nuove di controllo dei comportamenti dei dipendenti mediante la recentissima legge n. 190/12 e con la L. n. 213 citata viene rafforzato il sistema dei controlli interni e l'intervento su alcune attività del medesimo risultano essere significative.

Il quadro che ad oggi si è composto non assurge a sistema giuridico razionale poiché come si dimostrerà nel presente studio sono ancora

---

<sup>23</sup> La legge 30 luglio 2010 n.122, all'art.7, commi 31-ter e seguenti, ha recentemente proceduto alla soppressione dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali (AGES) prevedendo che il Ministero dell'Interno succede, a titolo universale, alla predetta Agenzia e che le relative risorse strumentali e di personale nonché il fondo di cassa sono trasferite al medesimo Ministero. Con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, saranno stabilite le date di effettivo esercizio delle funzioni trasferite e saranno individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie riallocate presso il Ministero dell'Interno. Viene precisato che i dipendenti a tempo indeterminato sono inquadrati nei ruoli del Ministero. E' disposta la soppressione del contributo di cui all'art.102, c.5, del D.Lgs. 267/2000 (noto come fondo di mobilità) a partire dal 1 gennaio 2011. E' infine disposta l'abrogazione degli articoli 102 e 103 del D.Lgs. 267/2000 relativi alle AGES ed è espressamente previsto che tutti i richiami alla soppressa AGES di cui al citato art.102 sono da intendersi riferiti al Ministero dell'Interno.

presenti gravi elementi di irrazionalità; quella più evidente è l'attribuzione di funzioni di controllo solo parzialmente definibili come interni eppure attribuiti ad un dirigente statale pur dopo la riforma del 2001. Inoltre alcune forme di controllo interno sembrano proprio aver reintrodotti i controlli di merito, che sono del tutto ammissibili in un'ottica di risultato e ove le tipologie di controllo siano interne. Desto perplessità un controllo interno e successivo realizzato, invece, dal segretario dipendente del Ministero dell'interno. Inoltre la funzione di controllo interna è ridisegnata in maniera piuttosto significativa dalle nuove norme poiché la spinge verso una configurazione di controllo in cui si accentuano i riferimenti al merito amministrativo e ciò convive con controlli statali sulla prevenzione dei comportamenti di corruzione, cioè di controlli essenzialmente statali.

La natura duale del segretario si ripropone. E ciò non costituisce una novità come visto dalla sintesi storica offerta.

Il contesto costituzionale è mutato molto profondamente poiché oggi l'autonomia degli enti locali è costituzionalmente garantita. Anche questo non costituisce più una novità.

Resta la dipendenza organica del segretario dallo stato, la illegittimità costituzionale del sistema di *spoils system* di nomina dei vertici dirigenziali sancito dalla Corte delle leggi e l'inevitabile ancoraggio dei controlli interni ai principi internazionali di *auditing*, che pretendono l'indipendenza del controller. Resta, infine, un insieme di funzioni segretariali che, invece, nel contesto nuovo vanno interpretate diversamente da quanto fin'ora fatto. Questa ricerca intende offrire una discussione su questi punti specificamente. Di questo si discuterà in prosieguo diffusamente. E questo rappresenta una novità.

## **CAPITOLO 2**

### **I CONTROLLI INTERNI NEL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI: L'APPROCCIO TIPOLOGICO**

#### **1. LE TIPOLOGIE DEI CONTROLLI INTERNI**

Nel presente capitolo ci soffermeremo specificamente sulle tipologie di controllo interno, vigenti negli enti locali, secondo una prospettiva giuridica tipologica, che è quella accolta nel d. lgs. n. 286/99 ed ereditata dal d. lgs. n. 267/00, cosiddetto testo unico degli enti locali (d'ora in poi indicato con l'espressione Tuel), come modificati dal d. lgs. n. 150/09.

Si proverà a cogliere l'importante passaggio dall'adempimento procedimentale al risultato amministrativo.

Il termine "controllo" non è di agevole comprensione. Secondo una dottrina<sup>24</sup> il termine è cos' polimorfo che sembra difficile raggiungere, in dottrina, un'intesa, talché molte discussioni sembrerebbero più nominalistiche che altro.

Si potrebbe anche sostenere che il termine è anche ambiguo. Il Giannini lo ha a suo tempo definito una 'sintesi verbale'; Cassese lo ha catalogato tra le sineddoche, lasciando così libero l'interprete di decidere, a seconda dei casi o delle proprie inclinazioni, se l'uso figurato conduca ad una parola più ampia o meno ampia di quella propria<sup>25</sup>. Altre prospettive dottrinarie<sup>26</sup> affermano che: "occorre anzitutto dire che la parola controllo indica sia le verifiche sull'attività delle imprese svolte da alcune autorità pubblici, che operano in posizione di autonomia"<sup>27</sup>.

Le distinzioni che ora si faranno permettono di comprendere l'ambito, il ruolo e l'assetto dei controlli. Il controllo-funzione, dal punto di vista morfologico, può essere: preventivo, successivo, di legittimità, di merito, interno, esterno, sanzionatorio, collaborativo, necessario, eventuale e

---

<sup>24</sup> F. BATTINI, La pubblica amministrazione nella costituzione: riflessioni e indicazioni di riforma, Atti del XXXIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Convegno di Varenna 1993, Milano, Giuffrè, 1995, pagg. 101 e ss. L'A. afferma: "“contiene in sé una tale varietà di accezioni da rendere non soltanto difficile o inutile, ma addirittura fuorviarne ogni sforzo di darne una definizione univoca a fini giuridici”".

<sup>25</sup> Le sintetiche tesi dottrinarie qui esposte sono correttamente riportate da Chiappinelli C-Condemi L., Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 155 e ss..

<sup>26</sup> G. Cagliandro, Il controllo sul personale pubblico, in Amministrazione e contabilità, marzo-aprile, 1998, Ed. Pagine, Roma, 1998, pag. 5 e ss.

<sup>27</sup> È il caso, per esempio, dell'Autorità antitrust, istituita dalla legge n. 287 del 1990, sia le verifiche svolte dalle amministrazioni pubbliche su comportamenti o posizioni di cittadini o imprese (accertamento se esistono i requisiti per il rilascio di un'autorizzazione oppure ispezione volta a verificare il rispetto delle leggi in materia di tutela dell'ambiente o della sicurezza nei luoghi di lavoro), sia, infine, le verifiche svolte sull'attività delle amministrazioni.

sostitutivo. L'elencazione sopra, va detto subito, ha valore descrittivo ed è resa solo per focalizzare l'attenzione. Un'ipotesi di funzione di controllo preventivo era proprio il cosiddetto controllo preventivo di legittimità attribuito dalle norme del 1934 e fino alla legge n. 142/90, al Segretario comunale, il quale, nel precedente ordinamento come detto, aveva il compito e la funzione di assicurare che ciascun atto degli organi politici fosse conforme al tipo prescritto dalla norma. Come noto era un controllo formale esteriore, o meglio, su dati estrinseci, appunto, la legalità formale e mai di merito o capace di considerare la sostanza normativa e dispositiva. Con la legge n. 127/97, la cosiddetta legge Bassanini bis, tale forma di controllo è stata abrogata ed espunta definitivamente dal nostro ordinamento degli enti locali. Il controllo successivo è, invece, una forma di verifica di quanto realizzato o disposto dall'ente controllato, successivamente al manifestarsi dell'atto di gestione oggetto di controllo. Passando a quelli di merito occorre qui evidenziare che essi sono quasi del tutto spariti dal nostro ordinamento locale in considerazione della riconosciuta autonomia costituzionalmente rilevante dei Comuni e delle Province. Resiste solo, ex articolo 135 Tuel, nei limiti in cui norme, evidentemente speciali, permettono al Prefetto di controllare appalti, contratti e atti di concessione dell'ente ove vi siano fondati motivi per ritenere le attività dell'ente infiltrate dalla criminalità, anche organizzata. Qui occorre chiarire che l'interesse tutelato dalla norma non è esattamente la buona gestione della pubblica amministrazione, pure presente ma decisamente interesse recessivo e secondario, rispetto a quello principale da individuare quale specifico mezzo di contrasto alla criminalità. Pertanto questo tipo di controllo, e solo se così inquadrato, può essere considerato ancora vigente. Argomentando in direzione contraria esso è illegittimo costituzionalmente ex articolo 114 e 118, nelle formulazioni post riforma del 2001.

La differenza, poi, tra controlli interni o esterni afferisce in astratto all'ente o organo che effettua il controllo. Sarà esterno ove il soggetto controllore è, anche dal punto di vista giuridico, esterno all'ente cioè soggetto di diritto estraneo all'organizzazione comunale e provinciale. Nel caso in cui siano interni, e cioè siano parte dell'organizzazione dell'ente, saranno detti interni. Questa ultima definizione, non soddisfa completamente e, vedremo, che alla fine del nostro lavoro un necessario aggiustamento della definizione andrà realizzato.

Il controllo sarà collaborativo o sanzionatorio secondo i poteri e le funzioni effettivamente attivabili all'esito del procedimento di controllo; un profilo peculiare riguarda, poi, l'analisi del soggetto nei confronti del quale si esplica la collaborazione; tale tema, niente affatto teorico, aiuta l'interprete a disegnare la struttura di una funzione di controllo e ne chiarisce i margini. Anche in questo lavoro questo aspetto della

“collaboratività” che sembra avere solo implicazioni funzionali, tornerà, invece, necessario trattare oltre<sup>28</sup>.

Il controllo è necessario ove le norme attributive del potere lo qualificano come obbligatorio.

È eventuale quando l'esercizio di esso, nel senso anche dell'attivazione, è facoltativo. Un caso era il non più efficace controllo a richiesta dei consiglieri degli atti comunali presso il Co.re.co.

Infine il controllo è sostitutivo ove l'organo controllore può, sulla base del procedimento stabilito dalle norme, esercitare il medesimo potere dell'organo sostituito. Si comprende che nei rapporti tra i soggetti che costituiscono la Repubblica esso deve essere necessariamente previsto in Costituzione e disciplinato da norme primarie, statali o regionali secondo l'oggetto riservato, che prevedano ipotesi tassative. L'ipotesi in merito è indicata nell'articolo 120 Cost.

Non si può, infine, dare per scontato alcuni principi propri del controllo. Essi prevedono, innanzitutto, la distinzione tra funzioni di indirizzo e gestione. Anche nella recente novella legislativa, dl n. 174, il legislatore ha pienamente confermato questo principio<sup>29</sup>. È chiara la distinzione ontologica tra le tre funzioni: indirizzo, gestione e controllo. In linea teorica esse si distinguono per finalità, per oggetto, e per i profili funzionali (ampiezza, perimetro, poteri sanzionatori, modalità operative). Il legislatore ha considerato che la funzione di indirizzo potesse e dovesse essere esercitata congiuntamente a quella di controllo; queste due funzioni, vanno, però, distinte, da quella della gestione operativa e concreta. La distinzione strutturale non impedisce, pertanto, di attribuire le funzioni in capo ad uno stesso soggetto. L'allocazione della titolarità è nella piena disponibilità del legislatore statale, che non essendo vincolato da alcuna norma giuridica in merito, si è nel tempo così orientato: negli enti locali la funzione di indirizzo programmatico spetta al Consiglio comunale; quella di controllo anche; quella di gestione al personale amministrativo. Relativamente ai soli controlli interni la novella legislativa conferma che tale funzione deve essere esercitata tenendo conto del principio, non derogabile, della distinzione con l'attività di gestione. Infatti l'interpretazione letterale della disposizione di cui in parola ci permette di affermare che il principio della distinzione tra indirizzo, controllo e gestione è posto in maniera inderogabile dal legislatore, mentre derogabili sono gli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2 del d. lgs. n. 286/09, tra

---

<sup>28</sup> Per le questioni tra atto controllato e atto di controllo, anche in una prospettiva di analisi soggettiva, cfr. Berti G., *Amministrazione provinciale e comunale*, Milano, Cedam, 1994.

<sup>29</sup> Si veda il comma 4 dell'articolo 147 nuovo del tuel n. 267/00: *“Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni”*.

cui, infatti, non compare quello della distinzione tra indirizzo, controllo e gestione.

Si ritiene che la sede opportuna per l'applicazione della deroga ai principi sia lo statuto o comunque la sede consiliare, poiché essa rientra tra le esplicitazioni dei poteri di indirizzo del consiglio comunale e non corrisponde alla concreta gestione, poiché incide sulla forma e sul funzionamento dell'intera organizzazione. La competenza della giunta su questa materia pur potrebbe trovare un limitato spazio, ma nei limiti di cui all'articolo 48 del Tuel, per cui occorrerà pur sempre dotarsi di un atto di indirizzo consiliare, che, resterebbero assorbiti dalla competenza del medesimo organo sui regolamenti ove si intendesse formalizzare il tutto.

## **2. I CONTROLLI IN PROSPETTIVA MANAGERIALE**

Il tema dei controlli tange anche profili organizzativi, che il presente lavoro non ha intenzione di trattare. Solo un breve cenno ad aspetti logici, per lo più contenuti in disposizioni normative, che al fine del nostro lavoro costituiscono fatti presupposti su cui, poi, fare valutazioni. La riforma della pubblica amministrazione ha puntato sull'introduzione di due strumenti strettamente correlati:

- un modello aziendalistico e manageriale dell'ente locale, che pone l'accento sui risultati, costruisce un'organizzazione trasparente e flessibile privilegia un'attività di programmazione e controllo degli organi politici e di gestione concreta da parte dei dirigenti;
- un assetto dei rapporti fra politica ed amministrazione basato sul noto principio della distinzione tra la funzione di indirizzo e controllo e quella di gestione.

In merito non possiamo non indicare che la prima dottrina aveva parlato di separazione delle funzioni testè citate, ma la migliore e prevalente afferma con chiarezza di concetti ed argomentazioni che il rapporto tra politica ed amministrazione va considerato in termini di distinzione. La punta più avanzata e recente della dottrina conclude, dopo un decennio dalla riforma, per l'integrazione. Il dibattito non è ancora concluso e il profilo da cui, oggi viene considerato e scrutinato è quello rinnovato dello *spoils system*.

La nuova prospettiva manageriale dell'ente locale, al pari di un'azienda privata, ha condotto il legislatore a disegnare un ciclo di programmazione-gestione e controllo particolare. Il sistema di programmazione generale vede nel piano generale di sviluppo, nella relazione previsionale e programmatica e nei documenti di bilancio preventivo (pluriennale ed annuale) i suoi strumenti più efficaci e concreti. Quale strumento di gestione privilegiato annoveriamo il piano dettagliato degli obiettivi e il piano esecutivo di gestione, oggi, dopo la legge n. 213/12 unificati con il

piano delle performance. I sistemi di controllo interno previsti sono il controllo di gestione, tra cui infra diffusamente e quelli di regolarità contabile e amministrativa.

In merito a codesta distinzione si consideri che il controllo di regolarità contabile e quello di regolarità amministrativa sono forme di controllo sul processo, mentre quello di gestione è più un controllo sui risultati (amministrativi). In termini aziendali potremmo dire che i primi costituiscono forme di verifica delle azioni, i secondi di verifica dei risultati. Intendiamo però i risultati interni e non esterni, che, invece, hanno a che fare con la verifica della performance, quale precipitato logico dell'efficacia amministrativa. Tali risultati, quindi quelli interni di gestione, sono per gli enti locali di tipo amministrativo, cioè costituiti da variabili multiformi e polisemiche (politica, quantità e qualità, legalità solo per citare i principali elementi).

Ancorando il controllo sui risultati a parametri di efficacia e di efficienza predeterminati si garantisce che la verifica sia effettuata da un organo competente e, in certa misura, autonomo e, in altri termini, che i dirigenti siano chiamati a rispondere dei risultati conseguiti secondo una valutazione improntata a criteri di obiettività, scevra da ipotetici giudizi personali, connotati da contingenti motivazioni soggettive dell'organo politico. Con il passaggio al nuovo modello, che pone l'accento sui risultati, si è avvertita l'esigenza di abbandonare i controlli tradizionali, che erano rilevati del tutto insufficienti ed inadeguati a fornire risposte sul contenuto dell'attività amministrativa.

### **3. IL CONTESTO INTERNAZIONALE DEI CONTROLLI INTERNI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Sintetizzare anche il profilo della trattazione internazionale dei controlli, ora, permette di costruire il set logico giuridico necessario per fare valutazioni di merito per i controlli di nuova istituzione ex dl 174/12 e del loro rapporto con la figura del segretario comunale.

Il contesto internazionale dei controlli pubblici interni presenta, oggi, un rinnovato interesse e un nuovo afflato dottrinario e di studio. Molte suggestioni, anche in prospettiva futura, con ogni probabilità proverranno dalle organizzazioni internazionali che, attualmente, si occupano di quello che con un lemma anglofono viene indicato come internal auditing. Le istituzioni che a livello internazionale si occupano di tale tematica, in cui pure rientra il controllo di gestione, in una posizione di specie a genere (l'internal auditing) sono l'Intosai che è l'International Organization of Supreme Audit Institutions e l'Isca quale istituto delle autorità di controllo, raccolte, al livello internazionale nell'Intosai presso l'Onu. L'internal auditing consiste nella revisione interna e in una sistematica attività intesa



ad esaminare e riferire alla direzione su tutto quanto concerne l'efficace e l'efficienza dei meccanismi di controllo interno. Obiettivo dell'internal auditing è la verifica del managerial accounting e cioè la raccolta di tutti gli elementi attinenti alla gestione e funzionali ad informare la direzione sul reale andamento degli affari, così da fornirle un valido strumento per un efficace svolgimento della proprio funzione. Essa è anche considerata come verifica globale del funzionamento dei sistemi di controllo. È una tipica funzione di staff e va anche distinta dalla revisione esterna che riguarda il bilancio, nonché dalle funzioni di ispezione, anche interne. Le caratteristiche dell'internal auditing sono: l'indipendenza del soggetto che effettua il controllo, l'obiettività delle analisi e dei mezzi di rilevazione, l'assurance services che permette di migliorare la funzione direzionale fornendo anche informazioni nuove, l'essere finalizzata al miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni in termini di efficacia. Inoltre essa è finalizzata all'assistenza all'organizzazione, al fine di fornire informazioni contabili ed extracontabili per migliorare le prestazioni. L'Intosai riconosce che il controllo sulla Pubblica Amministrazione come esercitato dalle ISC crea trasparenza, rende visibili le possibilità di rischi e costruisce un controllo interno robusto ed efficace per contribuire in modo particolare alla prevenzione della corruzione in linea con lo spirito della Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione (UNCAC)<sup>30</sup>, ed indica una strada politica e amministrativa strategica da considerare e perseguire. In considerazione della internazionalità di tali organismi si consideri che essi non possono che esprimere raccomandazioni, formalizzare prassi ma non possono imporre norme agli Stati, neanche in tale materia.

#### **4. I CONTROLLI DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA**

Brevemente si descrivono i controlli negli enti locali, come definiti dal D. Lgs. n. 286/99 e nel Tuel, prevalentemente, a seguito delle modifiche di cui al d. lgs. n. 150/09.

---

<sup>30</sup> L'Uncac è la convenzione internazionale contro la corruzione, approvata dall'assemblea delle Nazioni Unite nel 2000. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 9 dicembre 2003. L'importanza e l'attinenza con la pubblica amministrazione e con il public management sono contenuti nell'articolo 1, che recita: "The purposes of this Convention are: (...);

(c) To promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property.

Gli obiettivi della presente convenzione sono: (...);

c) promuovere l'integrità, la rendicontazione e un adeguato sistema di gestione degli affari pubblici e della proprietà pubblica (la traduzione e l'interpretazione è nostra e, pertanto, si è voluto considerare il management quale sistema e non come concetto astratto, ndr). In particolare si occupano del settore pubblico gli articoli 7, 9 e 10.

Sinteticamente diremo che essi, secondo il d. lgs. n. 286/99, sono di quattro tipologie: controllo di gestione, controllo strategico, controllo di regolarità contabile ed amministrativa; il d. lgs. n. 150/09 è copiosamente intervenuto sulla valutazione dei risultati, della performance e delle prestazioni dei vertici amministrativi. Occorre preliminarmente considerare che per controllo di regolarità amministrativa si intende una pluralità di modalità interne di verifica della correttezza di un procedimento o anche di un processo di gestione. Generalmente il controllo di regolarità amministrativa viene identificato con l'espressione del parere preventivo di regolarità ex articolo 49 del Tuel, espresso dal responsabile del procedimento sulla proposta di deliberazione del Consiglio comunale e della Giunta che non sia mero atto di indirizzo. In merito si segnala che anche l'Osservatorio sulla contabilità degli enti locali accede a tale orientamento.

Qui se ne presenta uno diverso, consapevole che l'assetto prevalente nella prassi<sup>31</sup> e della dottrina<sup>32</sup> è nel senso sopra descritto. Vedremo che anche il legislatore del 2013 ha definitivamente annoverato tra i controlli preventivi di legittimità l'espressione dei pareri ex art. 49 Tuel.

Un indirizzo giurisprudenziale della Corte dei conti<sup>33</sup> sembra dare ragione, invece, alla prospettiva che qui si vuole indicare. Vi sono due ordini di motivi per proporre un indirizzo diverso. Il primo risiede nella considerazione che il parere come forma di controllo costituisce un'aporia giuridica, poiché il parere si esprime come atto che illumina tecnicamente la decisione di un organo terzo e interviene come atto infraprocedimentale prima che l'atto sia adottato e, quindi, addirittura prima della sua perfezione (e naturalmente della efficacia). Il secondo è la considerazione che esso sotto il profilo strutturale si distingue dall'atto di controllo poiché interviene in via preventiva all'accadere del fenomeno ed ha la funzione di illuminare dal punto di vista tecnico l'organo competente ad assumere la decisione finale.

Il controllo è verifica e per sé stessa interviene dopo che l'atto si sia perfezionato e prima dell'acquisto di efficacia di esso. Sul punto il parere di cui all'articolo 49 Tuel è infatti preventivo. Per cui senza voler disconoscere la funzione (latamente) di controllo di quanto viene affermato nel parere di regolarità tecnica ex articolo 49 Tuel si consideri che molte amministrazioni correttamente considerano il controllo di regolarità amministrativa come attività di verifica successiva degli atti, dei procedimenti o dei processi di gestione rispetto a standard o indicatori

---

<sup>31</sup> Cfr. Tessaro T., *La redazione degli atti amministrativi del Comune. Principi e tecniche*, VII ed. aggiornata con la legge n. 69/09, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009.

<sup>32</sup> Per un riferimento specifico alla dottrina contabilistica cfr. Orefice M., *Manuale di contabilità pubblica*, aggiornato alla legge finanziaria del 2010, III ed., Roma, Direkta, 2010.

<sup>33</sup> Ci si riferisce alla delibera della Sezione di controllo del Lazio n. 15/13.

dati e predeterminati. Anzi la prassi ha conosciuto casi in cui anche prima del dl n. 174 una sorta di controllo successivo di regolarità era già stato inserito perché ritenuto più confacente alle effettive esigenze di assicurare la legalità dell'intera azione amministrativa ed intestato proprio al segretario comunale.

## 5. II CONTROLLO DI REGOLARITÀ CONTABILE

Anche per questo tipo di controllo/verifica vale quanto detto in precedenza. Per cui si proseguirà secondo l'iter tracciato. Da una parte tradizionalmente la prassi intende conferire una lata forma di controllo di regolarità contabile sia al parere preventivo di regolarità contabile ex articolo 49 Tuel che, più propriamente, al visto di regolarità contabile ex articolo 151<sup>34</sup>.

I controlli interni di regolarità amministrativo contabile nella più recente dottrina<sup>35</sup> erano stati riconsiderati nella loro importanza e sono indicati quali elementi caratterizzanti della marcata differenziazione fra controlli genericamente definibili come "gestionali", per i quali era previsto lo svolgimento "in modo integrato" e quelli di regolarità amministrativa e contabile, per i quali non erano invece previsti effettivi momenti di raccordo con i precedenti. Vi era anzi un principio opposto, quello di "... assoluta separazione (art. 1 comma 2, lett. e) della funzione di controllo amministrativa e contabile dalle altre tre forme svolte in modo integrato". Una dottrina, condivisibile, ha osservato<sup>36</sup> che "in effetti il controllo di regolarità amministrativo- contabile dovrebbe rappresentare lo zoccolo duro di tutto il sistema dei controlli interni, giacché verifica, dal punto di vista giuridico amministrativo, la corrispondenza degli incassi e dei pagamenti con il titolo giuridico, la legittimità dell'atto ed il rispetto delle procedure disciplinate dalle leggi di contabilità di Stato". La dottrina riferita in prima battuta considera che il nuovo organismo indipendente di valutazione rientrante sicuramente nella categoria dei controlli "gestionali" secondo il 286, deve tuttavia (art. 14 comma 4 lettera b) comunicare "tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato della funzione pubblica e alla Commissione di cui all'art. 13". È pertanto superata la esenzione dall'obbligo di denuncia per gli appartenenti agli organi di controllo "gestionale" di cui al comma 65 del D.Lgs. 286/99 e contemporaneamente è affermato il principio di diretto

---

<sup>34</sup> Tessaro T., op. cit..

<sup>35</sup> G. Zuccalà, *Il controllo di regolarità amministrativo-contabile alla luce della direttiva del governo e l'osservatorio dei controlli interni*, in "Rivista della Corte dei conti", 2006, 2, pp. 267 e ss.

<sup>36</sup> Rebecchi P.L., *Decreto legislativo 150/2009 e responsabilità amministrativo contabile*, in [www.am-corteconti.it/2010](http://www.am-corteconti.it/2010).

obbligo di comunicazione alla Corte dei conti per gli organi di controllo interno, principio finora affermato espressamente solo per gli "ispettori generali" di cui all'art. 20 del t.u. imp. Civili dello Stato e dall'art. 239 del t.u.el per i revisori dei conti.

Sinteticamente, ora, si dica che il parere di regolarità contabile si appone sulle proposte di deliberazioni degli organi politici solo nei casi in cui la delibera comporti l'impegno di spesa o una diminuzione delle entrate. In merito occorre distinguere. Il parere di regolarità contabile ha ad oggetto la corretta applicazione delle norma di contabilità pubblica a quanto specificamente stabilito nella fattispecie concreta.

Ciò che, invece, può essere considerato come vero e proprio atto di controllo contabile è il cosiddetto visto di regolarità contabile, di cui all'articolo 151 del Tuel n. 267/00. Dal punto di vista della teoria generale il visto è un atto di controllo di legittimità. Quello qui in commento condiziona l'esecutività dell'atto, poiché il responsabile dei servizi finanziari deve attestare la copertura contabile. Per cui questa fattispecie rientra a pieno titolo negli atti di controllo a contenuto contabile. Il visto è un tipico atto di controllo di legittimità e tale resta anche nell'ordinamento degli enti locali<sup>37</sup>. In particolare esso viene apposto sugli atti dei dirigenti ovvero dei responsabili di servizio, chiamati determinazioni o determine. L'atto dirigenziale è già perfetto e ove comporti un impegno di spesa deve ricevere il visto. Come detto tale atto condiziona l'esecuzione e, pertanto, sarà della specie "sussequente", cioè interviene dopo che l'atto su cui è apposto si sia perfezionato ma prima che esso acquisti efficacia. Esso ha ad oggetto gli atti dirigenziali detti determinazioni e non le proposte di delibera alla Giunta o al Consiglio (come il parere). La disciplina normativa è descritta negli articoli 151 e 181 del Tuel. Il visto di regolarità contabile si appone sull'atto dirigenziale già perfetto e condiziona l'efficacia a fini contabili di quanto autonomamente determinato dal dirigente o responsabile del servizio. Ogni decisione pubblica che importi spesa per l'ente locale deve essere coperta finanziariamente in concreto e preventivamente rispetto al consolidarsi all'esterno della volontà dell'ente.

Ancora si consideri che tale forma di controllo presuppone, fra l'altro, la conformità dell'atto alla vigente normativa comunitaria, nazionale, regionale statutaria e regolamentare; il successivo visto di regolarità contabile apposto dal responsabile del servizio finanziario, deve limitarsi alla verifica della effettività della disponibilità delle risorse impegnate essendo preclusa qualsiasi altra forma di verifica della legittimità degli atti la cui responsabilità resta in capo ai soggetti che li hanno emanati. In sede di visto o parere di regolarità contabile, si procede, altresì, alla verifica

---

<sup>37</sup> Cfr. Caringella, Delpino, Del Giudice, Diritto Amministrativo, Napoli, Simone, 2009.

della sussistenza del requisito, attestato sulle determinazioni o nel parere tecnico-amministrativo sulle proposte di deliberazione, che consente il superamento del vincolo di impegnabilità in dodicesimi nel periodo di esercizio provvisorio per le spese che devono essere assolte per evitare danni patrimoniali gravi e certi; sono tassativamente regolate dalla legge; non sono suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi; il superamento del vincolo assoluto di non impegnabilità in mancanza di bilancio (gestione provvisoria) per le spese che conseguono ad obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi; sono dovute in forza di obblighi tassativamente regolati dalla legge; devono essere assolte per evitare danni patrimoniali gravi e certi; sono possibili da impegnare solo per spese esclusivamente destinate a servizi espressamente previsti dalla legge, in presenza di rendiconto deliberato che rechi l'indicazione di debiti fuori bilancio o presenti disavanzo di amministrazione, nelle more dell'adozione dei provvedimenti consiliari di riconoscimento e finanziamento o di ripiano.

Il controllo di regolarità contabile è anche esercitato dal revisore unico del conto o dal collegio dei revisori.

## **6. IL CONTROLLO STRATEGICO**

Altra forma di controllo è il controllo strategico che prevede la valutazione dell'attuazione delle scelte poste dagli organi di indirizzo e l'analisi preventive e successive sulla mission normativa, gli obiettivi predisposti, i fini raggiunti, i costi sostenuti (relativamente a tutte le risorse), le responsabilità per mancato raggiungimento, gli ostacoli.

Dopo l'intervento del d. lgs. n. 150/09 i responsabili di tale modalità di controllo non riferiscono più in via riservata agli organi di indirizzo politico. Secondo l'art. 147, co. 1, lett. d) tale tipo di controllo deve "(...) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti". L'organo deputato varia secondo la regolamentazione interna. Per cui occorre ricognere la competenza verificando le disposizioni regolamentari interne. L'organo competente al controllo strategico dovrebbe essere il Consiglio comunale ex articolo 193 Tuel nella nostra prospettiva; invece nel d. lgs. n. 150/09 è indicato nell'Oiv. Restano, comunque, fermi i poteri dell'amministrazione comunale di derogare a questa funzione da parte dell'Oiv. La prospettiva ora accennata, invece, presuppone che l'organo esecutivo si presenti in Consiglio con relazioni di settore specifiche, informative e chiare.

## **7. LA VALUTAZIONE DELLE ATTIVITA' DIRIGENZIALI**

Infine vi è la valutazione dei dirigenti la quale ha ad oggetto le competenze organizzative e i risultati raggiunti e utilizza anche il controllo di gestione. Queste consistono nei comportamenti, nei risultati raggiunti, in termini di gestione delle risorse umane, organizzative e strumentali. Ha cadenza annuale. Il valutato deve poter partecipare alla valutazione e il controllore deve conoscere l'attività del valutato. La valutazione dei dirigenti ovvero degli apicali va realizzata da un organo terzo, anche se in base ad un principio di autovalutazione. Alla luce del D.Lgs. n. 150/09 l'ambito della materia va ulteriormente rivisto, poiché il decreto individua apposita responsabilità organizzativa per cattivo rendimento del dirigente e, nell'ambito di un orientamento più spiccato al risultato, ha introdotto i termini della performance individuale, che viepiù coincide con l'obbligo del raggiungimento di un risultato del singolo dirigente e ha, altresì, introdotto la cosiddetta performance organizzativa, che consta la vera novità dell'intero intervento normativo e su cui i dirigenti svolgono un peso significativo, poiché essi rappresentano, in un'ottica organizzativa, i terminali iniziali e finali di essa.

## **8. L'AZIONE AMMINISTRATIVA DALL'ADEMPIMENTO AL RISULTATO**

Prima di analizzare altre forme di controllo interno, come quello di gestione anche secondo la novella del d. lgs. n. 150/09, sembra opportuno soffermarci per fare qualche valutazione sul passaggio che l'amministrazione italiana ha subito negli ultimi dieci anni e che nominalmente l'hanno condotta dall'adempimento al risultato amministrativo.

Il modello volto all'adempimento ha caratterizzato il sistema italiano dai tempi di Cavour fino alla riforma degli anni Novanta<sup>38</sup>. Ciò che contava era la verifica della conformità formale degli atti amministrativi ed gli esiti erano gestiti da appositi uffici, erano poco diffusi o utilizzati, sia all'interno che all'esterno della struttura pubblica, anche per la quantità e la complessità delle informazioni relative agli esiti della citata attività di verifica, spesso comprensibile ai soli addetti ai lavori: in tale contesto l'attenzione era tutta concentrata sulle risorse finanziarie utilizzate (*input*) e sul controllo diretto a verificare che quest'ultime fossero state effet-

---

<sup>38</sup> Una ricostruzione di quanto ora è solo sintetizzato è in Tanda P., *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2012. Alcune delle note seguenti per la ricchezza del materiale e l'idoneità a supportare la tesi che si vuole esprimere nel presente lavoro di ricerca sono tratta da questo testo.

tivamente impiegate, sotto il profilo della legittimità della spesa, in conformità della normativa giuridica<sup>39</sup>. E evidente, quindi, che i principali utilizzatori di tale attività di verifica erano i controllori esterni e che le modalità di implementazione del sistema di tale verifica, così come la periodicità di quest'ultima, erano quelle fissate dalla relativa disciplina: da ciò emerge il ruolo del tutto assorbente ricoperto dal mero adempimento formale della norma di riferimento.

Questo tradizionale orientamento all'adempimento (detto anche orientamento ai compiti o ai costi) ha mostrato tutti i suoi limiti allorché, nel tempo, si è mostrata la sua incapacità di affrontare il mutamento del diretto interlocutore: la cittadinanza. La società dei servizi e la immaterializzazione dei bisogni ha comportato uno stridente attrito tra la cultura dell'atto e quella del comportamento. La pubblica amministrazione si è trovata a rincorrere il verificarsi di fatti che la sua struttura non consentiva più di comunicare.

La spinta alla considerazione dell'attività normativa più al soddisfacimento del bisogno si è tradotta per l'organizzatore pubblico nella ricerca dell'espletamento di servizi e non più solo di atti. Ma questo non bastava. Il servizio coinvolge il comportamento della pubblica amministrazione e non la produzione di atti, che sono sempre necessari ma che nel procedimento produttivo di servizio sono e restano relegati a fatti presupposti del servizio. L'età dei servizi alla collettività necessitava di effettività. La pubblica amministrazione ha accentuato l'aspetto organizzativo e necessariamente l'innesto di queste prospettive sulla

---

<sup>39</sup> Cfr. S. CASSESE, I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione, in *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, cit., 21, ss.; G. CORSO, I controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione, in *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, cit., 151 ss.; G. D'AURIA, I controlli, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 1217 ss.; F. Garri, La tipologia dei controlli e il problema del loro coordinamento, cit., 1978 ss.; M. SCIASCIA, La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano, cit., 25 ss.; G. CORREALE, Spunti di riflessione sul tema dei controlli, cit., 350 ss.; U. POTOSCHNIG, Controlli e principi costituzionali sulla pubblica amministrazione, cit., 19 ss.; LADU, Il sistema dei controlli, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999, 209 ss.; A. ROMANO TASSONE, I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997, cit., 57 ss.; SORACE, Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni, cit., 279 ss. U. ALLEGRETTI, I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, cit., 23 ss.; G. BERTI, L. Tijmiati, Controlli amministrativi, in *Enc. dir.*, X, 298 ss.; S. CASSESE (a cura di), *Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, cit., 33 ss.; M. CLARICH, Privatizzazione e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana, cit., 519 ss.; Ci. CORSO, Le norme costituzionali sull'organizzazione in AA.W., *La pubblica amministrazione nella Costituzione, Riflessioni e indicazioni di riforma*, cit., 25 ss.; G. D'AURIA, I controlli, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 1217 ss.; Io., *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002; II), *I controlli amministrativi*, in AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni Commentario al d.lgs. 29/7995*, a cura di [^]. CARINCF., Milano, 1995; M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001.

veniente cultura della ridefinizione degli strumenti nella pubblica amministrazione (il new public management) ha portato con sé il principio del risultato. All'inizio degli anni novanta una eccessiva preoccupazione di avvicinamento tra mondo pubblico e privato ha comportato un'incomprensione di questa categoria nelle pubbliche amministrazioni. In verità la dottrina non è esente da responsabilità poiché non sempre ha saputo armonizzare tale concetto con l'inevitabile e legittimo contesto amministrativo, del tutto diverso da quello privato. Il tema del risultato amministrativo è stato indagato approfonditamente dalla dottrina amministrativistica solo tardi; maggiori contributi sono stati da subito, in vero, arrecati da quella contabilistica più immediatamente avvezza alla valutazione delle grandezze economiche nelle organizzazioni pubbliche. Il legislatore del 2009 con il d. lgs. n. 150 introduce il concetto di performance individuale e organizzativa, che andrà a coinvolgere tutti i distretti della pubblica amministrazione italiana, con accenti diversi. L'introduzione di un concetto, come noto, non significa accettazione; ed infatti questa circostanza ha comportato molti ritardi, e l'accoglimento di tali concetti in un generale clima di sfiducia, anche degli operatori pubblici e degli amministratori locali.

In ogni caso il dado nel 2009 è stato tratto e non si crede si possa ulteriormente tornare indietro. Occorre solo aggiornare la cultura amministrativa di chi dirige le pubbliche organizzazioni.

Oggi la pubblica amministrazione è un'organizzazione volta a conseguire un risultato amministrativo che abbia le caratteristiche della conformità alle disposizioni delle fonti normative in un contesto multilivello e a governare i processi di erogazioni di servizi alla comunità propria di riferimento. Questo, in estrema sintesi, si crede, sia il nocciolo giuridico del concetto di risultato amministrativo (performance management pubblico).

## **9. I CONTROLLI INTERNI E IL DECRETO LEGISLATIVO N. 150/09**

In modo ripartito e analitico in questo paragrafo esporremo brevemente gli interventi del recente d. lgs. n. 150/09. In materia si è previsto che gli organismi indipendenti di valutazione, gli o.i.v., ai sensi dell'articolo 14 siano titolari del controllo strategico. Infatti si afferma che tali uffici sostituiscano il servizio di controllo interno delle pubbliche amministrazioni ed esercita, in piena autonomia, le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo, ex art. 14. Alcune brevi considerazioni. La prima è che tali uffici non si sostituiscono necessariamente ai nuclei di valutazione



degli enti locali; sul punto è intervenuta anche l'Anci nelle linee guida sul decreto n. 150/09. Inoltre ci sembra corretto affermare che, fermi restando i principi di necessaria previsione e terzietà, la disciplina degli oiv nell'ordinamento autonomo degli enti territoriali sia da considerare discrezionale. Si consideri che già durante la discussione in sede di Conferenza unificata fu concordato che gli enti territoriali autonomamente descrivessero i propri meccanismi di validazione dei processi valutativi. Anzi sembra possibile, altresì, affermare che anche la composizione degli stessi possa essere autonomamente definita; di certo, come detto, non può essere derogata la terzietà del validatore rispetto ai soggetti che in concreto gestiscono la valutazione della dirigenza e del personale. Questo aspetto apre alcuni problemi e questioni. Innanzitutto l'ampiezza dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali, che ha ricevuto un nuovo vigore dalla novella legislativa e la composizione dell'oiv in primis occorre affrontare il problema della presenza del segretario comunale in esso<sup>40</sup>. Infine le modalità di svolgimento dei compiti dell'oiv. Sul punto si consideri sinteticamente che è indefettibile il processo di misurazione, valutazione e validazione; mentre la modalità di svolgimento, resta autonoma. Per cui sembra possibile che attraverso un atto regolamentare un Comune o una Provincia definisca il processo di misurazione (chi fa cosa); i tempi e le comunicazioni interne necessarie e facoltative; il ruolo di coordinamento di essi e le grandezze da valutare, i criteri generali di misurazione.

Inoltre ci sembra importante segnalare che l'oiv, organizzato autonomamente dall'ente, possa e debba puntare a creare, costituire ovvero rafforzare in taluni casi, l'integrazione tra il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti, con il compito precipuo di restituire all'organo politico di indirizzo uno scenario organizzativo complessivo, comprensivo dell'analisi della cause e degli effetti delle attività e dei risultati. A tal fine aiuta l'art. 14, comma 4 lettera e) del decreto che prevede in capo all'oiv la proposta della valutazione annuale dei dirigenti. Valorizzando questo strumento si consideri che esso serve non solo a definire l'attribuzione dei premi di risultato ma anche, se non soprattutto, a indicare l'incidenza che l'apparato dirigenziale ha sul raggiungimento dei risultati della pa. In una parola si tratta sapientemente di legare performance esterna a performance organizzativa e al controllo di gestione interno quale controllo sui risultati interni<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Ad oggi le posizioni dell'Anci nazionale e della Commissione centrale divergono.

<sup>41</sup> In questo frangente storico ci sembra opportuno fare alcune considerazioni sull'incisione della norma in parola rispetto ai controlli di regolarità amministrativa e contabile. La questione si pone rispetto alla presenza del nuovo organismo di valutazione indipendente, cui sono intestate alcune funzioni di controllo. La questione, nelle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, si pone poiché l'o.i.v. sostituisce per legge i servizi di controllo interno; nelle amministrazioni territoriali e negli enti locali l'o.i.v., si discute, se sostituisca i nuclei di valutazione ovvero convivano con questi e

## **10. IL CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE: NOZIONI E DEFINIZIONI DOTTRINARIE**

Il controllo interno di gestione è un'attività manageriale che consiste nel verificare se un obiettivo sia stato raggiunto. La verifica è l'insieme della attività in cui la funzione di controllo si può articolare. Il controllo di gestione come attività manageriale è un processo di costante verifica dell'attuazione degli obiettivi programmati e dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della gestione della p.a. Nella letteratura nazionale le definizioni di controllo di gestione sono molte e diverse, e, spesso, si soffermano sull'evidenziazione di un aspetto piuttosto che di un altro. Prima di definire compiutamente il controllo occorre chiarire che con tale lemma si vuole indicare il processo di guida verso un obiettivo, che deriva dalla corretta interpretazione e traduzione del termine inglese "to control". Pertanto con tale termine non si vogliono indicare i profili di ispezione legati a tale parola e che il termine francese *contrôle*, invece, vuole profondamente significare. Volendo offrire alcune definizioni del controllo, che permettono anche di argomentare sui contenuti, diciamo che parte della dottrina lo qualifica come sistema di strumenti, processi, ruoli e soluzioni informali mirante a indurre comportamenti individuali e perseguite principalmente mediante l'utilizzo di misurazioni analitiche e la responsabilizzazione su parametri obiettivo<sup>10</sup>. Come già segnalato è una forma di controllo interno e questo equivale a considerarlo come controllo manageriale, in opposizione al controllo strategico e ai processi di pianificazione i quali sono connotati per essere maggiormente focalizzati verso l'esterno. Il controllo di gestione è orientato verso l'interno e, quindi, al dominio della complessità interna dell'azienda stessa e dell'ente locale. È anche detto, per tali motivi, controllo dei risultati. Si consideri che la dottrina economicista prevalente utilizza il lemma funzione di controllo e questo ci permette di chiudere il cerchio con le considerazioni di stampo pubblicistico fatte nei paragrafi precedenti e in cui abbiamo parlato di controllo-funzione<sup>42</sup>. Altra parte della dottrina rileva già nella definizione un versante più verticistico, talché definisce il controllo di gestione come un insieme di attività attraverso cui la direzione aziendale verifica che la gestione si stia svolgendo in modo coordinato e coerente con gli obiettivi formulati in sede di pianificazione, nonché nel rispetto di criteri di efficacia, efficienza ed economicità, al fine di perseguire il perdurare

---

(ovviamente) con le funzioni di controllo da questi esercitati. Ricordiamo che la disciplina cardine dei sistemi integrati di controllo è il vigente D. Lgs. n. 286/99, che per gli enti locali stabilisce deroghe sostanziose in materia di attribuzione di controllo (interni). Recente dottrina ha affermato che tali controlli non sono in alcun modo modificati o incisi dal decreto sicché non possono considerarsi soppressi dalla sola disposizione relativa all'organismo di valutazione.

<sup>42</sup> Cfr. Riccaboni, *Il Controllo di gestione: obiettivi, attori e strumenti*, in Marasca, Marchi, Riccaboni, (a cura di) *Controllo di gestione - Metodologie e strumenti*, Arezzo, Knowita, 2008, pagg. 31 e ss.

dell'impresa nel tempo<sup>43</sup>. Un'altra parte<sup>44</sup> ha messo in evidenza il processo del controllo, statuendo che il controllo di gestione è l'attività di guida svolta dai manager, applicando il meccanismo di retroazione e fondandosi sulla contabilità direzionale, per assicurare l'acquisizione e l'impiego delle risorse in modo efficiente ed efficace al fine di conseguire obiettivi economici prestabiliti. La tradizionale e prevalente dottrina internazionale<sup>45</sup> afferma che il controllo di gestione è un sistema per ottenere comportamenti organizzativi per implementare efficacemente in azienda le scelte strategiche di vertice. Prima di concludere questo paragrafo preliminare al controllo di gestione si consideri ancora che la migliore dottrina economicista e che a lungo si è occupata e si occupa di sistemi pubblici in termini aziendali considera il controllo di gestione come attività preordinata a verificare l'efficienza, l'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. In ultima analisi, e solo a fini descrittivi, riferiamo che una parte della dottrina distingue un controllo di gestione preventivo, concomitante successivo. La distinzione consta nella considerazione per cui in quello preventivo il controllo ha ad oggetto gli obiettivi programmati in sede strategica rispetto alle future azioni e futuri comportamenti organizzativi che il management desidera dalla struttura. È di fatto un metodo di gestione che tende a ridurre le variabili imprevedibili dell'organizzazione. In quello concomitante, invece, si verificano gli andamenti in itinere dell'azione pubblica per controllare quanto "distanti", in un determinato tempo (t), la macchina organizzativa sia dal perseguimento di un obiettivo; quello successivo, infine, è la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmati all'inizio dell'esercizio di attività.

## **11. IL CONTROLLO DI GESTIONE NEL TUEL: IL MODELLO "NORMATIVO"**

Il controllo di gestione è dall'articolo 196 del D.Lgs. n. 267/00 che prevede che . al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri

---

<sup>43</sup> Cfr. Bastia, *Sistemi di pianificazioni e controllo*, Il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>44</sup> Cfr. Brunetti, *Il Controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Franco Angeli, Milano, 1980, pag. 11.

<sup>45</sup> Cfr. per tutti Anthony, *Sistemi di controllo: analisi economiche per le decisioni aziendali*, Mc Graw Hill, Milano, 2005.

statuti e regolamenti di contabilità. Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

È significativo, ai fini di effettuare un buon controllo di gestione, che tali indicatori siano rilevanti; selettivi; chiari; attendibili e tempestivi.

Un indicatore è rilevante se permette di misurare anche solo una porzione di obiettivo in grado di trasmettere un'informazione chiara e utile al top management che deve decidere. Un esempio potrà essere chiaro. Se è programmato dall'ente di realizzare un'opera pubblica l'indicatore da utilizzare è la scansione temporale delle diverse fasi procedurali per realizzarla in termini temporali (dalla determina a contrarre ex articolo 192 Tuel al collaudo). Infatti in tali casi viene agevolmente utilizzato un diagramma cosiddetto di Gantt a doppio ingresso talché, da una parte, è possibile programmare i tempi entro cui una delle attività procedurali debba essere realizzata e, dall'altro, verificare a consuntivo se essa è stata realizzata. L'indicatore sarà selettivo se permette di comunicare. Per cui l'informazione da comunicare al top management e agli organi politici non sono gli aspetti tecnici delle offerte o dei sistemi di costruzione, ma se essa è stata realizzata nei tempi utili perché la fruibilità da parte della comunità locale possa essere possibile in tempi relativamente brevi o, almeno, certi. La chiarezza dell'indicatore ha a che fare con la intelligibilità di esso. L'attendibilità con la capacità di esso di essere un sicuro punto di riferimento per il decisore pubblico. La tempestività indica, invece, la capacità di quella misura di trasmettere immediatamente al decisore l'informazione rilevante e strategica da sapere, anche ai fini di integrare una corretta comunicazione pubblica, politica o istituzionale.

## **12. LE FASI DEL PROCESSO DI CONTROLLO**

Il controllo di gestione come processo è suddiviso in fasi. Esse sono indicate anche nell'articolo 197 Tuel. Le fasi sono costituite dalla predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi (cosiddetto p.d.o.); dalla rilevazione dei dati e dall'analisi e interpretazione dei dati medesimi. È possibile verificare e rendere oggetto del controllo di gestione solo un obiettivo che sia stato programmato. In particolare la norma si riferisce al p.d.o., che ricordiamo è l'insieme degli obiettivi da raggiungere durante la gestione (che in linguaggio aziendale è il master plan) proposto dal direttore generale, ove tale organo vi sia e che completa la cosiddetta media programmazione. Il p.d.o. concretamente completa il piano esecutivo di gestione che, come detto sopra, è però costituito anche da altri

elementi contabili e extracontabili, come le risorse umane impiegate per raggiungere l'obiettivo e le azioni necessarie per raggiungerlo. Inoltre il processo di controllo di gestione deve rilevare i costi e i proventi.

Si tenga conto che la lettera b), comma dell'articolo 197, riferisce anche della rilevazione dei risultati, evidentemente diversi dai costi e proventi. I risultati raggiunti dalla struttura sono non solo gli obiettivi programmati ma anche i riflessi dell'intera attività complessivamente intesa sulla comunità locale. A tal proposito occorre richiamare il concetto di outcome, che si distingue dall'output proprio sotto tale profilo. L'output è il singolo bene o servizio erogato, l'outcome è il risultato che si esprime nella comunità locale e ha a che fare con la cosiddetta efficienza esterna (l'output con quella interna). Dopo l'approvazione del D. Lgs. n. 150/09 si può anche parlare di performance esterna della struttura organizzativa. Al termine efficienza esterna si sostituisca meglio quello di efficacia. La lettera c) del medesimo articolo e comma non aggiunge altro rispetto a quanto già riferito nelle pagine precedenti. Merita solo la notazione che per la prima volta nella norma viene utilizzata la parola "misura". Negli enti di dimensioni medio grandi e grandissime spesso le macrostrutture dirigenziali assumono la denominazione di aree ovvero dipartimenti, organizzate o sottoordinate in servizi, uffici, etc. per cui il controllo si deve svolgere ad uno dei livelli di organizzazione. La norma fa riferimento anche ai cosiddetti centri di costo che sono le unità operative elementari cui poter economicamente imputare costi e/o ricavi. In un ente locale spesso i centri di costo coincidono con le macrostrutture, ma in altre, soprattutto di grandissime dimensioni come i Comuni capoluogo e le Province questo non accade poiché vi è scissione tra il cosiddetto centro di costo e quello di responsabilità che rileva in quanto unità amministrativa (anche non elementare cui è attribuibile l'adozione di un atto. La distinzione rileva quale metodo di organizzazione della struttura. Dove coincidono vorrà dire che si è scelto, anche solo per semplicità, un metodo giuscontabile in cui chi impegna la spesa è anche il soggetto che materialmente eroga il servizio; nel caso contrario, cioè di scissione, si sarà allora scelta una strada detta di organizzazione per destinazione della spesa, in cui la capacità di spesa è organizzata con i cosiddetti extrabudget. Relativamente alle innovazioni recata dal D. Lgs. n. 150/09 diciamo che tale normativa costituisce e pretende uno stimolo al perseguimento degli obiettivi organizzativi; un migliore ed efficace coordinamento tra le strutture organizzative (sia in senso verticale che orizzontale); una partecipazione dei destinatari alla individuazione degli obiettivi e dei budget; un apprendimento individuale mediante la partecipazione al processo di controllo.

### **13. CRITICITÀ PECULIARI DEL CONTROLLO DI GESTIONE**

La dottrina non ha mancato di evidenziare alcune criticità dei processi di controllo di gestione. Innanzitutto è stato messo in evidenza che quella più evidente è la cosiddetta miopia manageriale nel senso della focalizzazione del raggiungimento degli obiettivi solo nel breve tempo, che potrebbe essere indotto dalla pressione di raggiungere gli obiettivi annuali tralasciando scelte di lungo e medio periodo e compulsando i dirigenti a lavorare solo ed esclusivamente sul breve periodo.

Altra criticità segnalata è quella secondo cui le misurazioni, strumenti indispensabili del controllo, focalizzano l'attenzione dell'organizzazione sulle variabili, appunto oggetto di controllo. Il rischio è quello di perdere il controllo delle altre o di ingenerare disinteresse. Diciamo che però questo rischio è maggiore nelle aziende private che nelle pubbliche amministrazioni. Qui, come segnalato, e pure criticato, l'attività oggetto del controllo è l'intera attività istituzionale e non parte di essa. Ad ogni buon fine si consideri che un corretto assetto del sistema di controllo permette di bilanciare le attività da controllare con altre variabili.

Inoltre il controllo se non adeguatamente gestito può indurre eccessivi livelli di stress e competizione interna, riducendo lo spirito interno di gruppo e determinare un'eccessiva enfasi collegata al momento della conversione dell'attività in numeri tralasciando cos' importanti aspetti, tra cui quella del cosiddetto valore pubblico delle azioni dell'ente locale<sup>16</sup> e che in molti servizi di interesse generale, sia a domanda individuale che obbligatori la pubblica amministrazione per missione istituzionale non può considerare una perfetta corrispondenza tra prezzo del servizio e provento. Alcune volte essi sono resi senza introiti per gli enti o addirittura a debito.

Inoltre secondo le definizioni e il modello dell'articolo 196 non vengono in rilievo alcune grandezze che, invece, dovrebbero e potrebbero essere oggetto di monitoraggio. Si tratta delle entrate e delle spese almeno come fenomeno di osservazione. Il processo di controllo non deve verificare solo i costi e proventi, ma anche i dati finanziari dell'entrata e spesa. Infatti come noto i concetti di costo e ricavo seguono una logica economica e non finanziaria. Per cui elementi contabili come l'avanzo non rileva nel ciclo di controllo. Invece, elementi simili nonché la gestione di cassa anche ai fini del patto dovrebbe sempre rilevare per il controllo di gestione. Peraltro in un regime di contingentamento della spesa pubblica in termini di competenza e cassa, che dal 1999 ha preso corpo nel cosiddetto patto interno di stabilità, questo potrebbe proprio essere un oggetto da controllo di gestione. Dall'analisi delle disposizioni emerge ancora che alcuni problemi del controllo come costruito dalle norme è rappresentato dalla circostanza per cui in sede di controllo il processo non permette-

rebbe di partire se non dal p.d.o. La migliore dottrina prevede, invece, che il processo parta dai documenti di programmazione strategica.

Più rilevanti e recenti approfondimenti sul controllo di gestione sono recati da Kaplan e Norton, nell'anno 2008. Essi affermano che il management System consiste *nell'"insieme integrato di processi e strumenti di gestione che una impresa usa per sviluppare la propria strategia, tradurla in azioni concrete ed infine monitorare e migliorare l'efficienza di entrambe"*; si comprende come la parola chiave nella nuova prospettiva dei controlli interni di gestione sia l'integrazione. Aspetto su cui le pubbliche amministrazioni occorre che lavorino ancora.

Secondo la più recente prassi delle sezioni territoriali della Corte dei Conti il controllo di gestione è una forma di controllo interno; va definita una struttura apposita; occorre sempre una relazione e un collegamento col nucleo di valutazione; occorre utilizzare indicatori di risultato, prodotto e attività direttamente correlati ai costi, eventualmente ai ricavi e siano confrontati con i dati relativi agli anni precedenti; in particolare la Corte dei Conti non concorda sull'opportunità di verificare solo alcuni segmenti dell'azione pubblica, ma afferma che deve essere controllata tutta l'attività dell'ente; l'azione del controllo non può essere solo finanziaria (quantità di spesa impegnata e utilizzata), ma misurare la qualità.

#### **14. CONTROLLI INTERNI ED OBBLIGO DI DENUNCIA ALLA CORTE DEI CONTI**

Corollario e integrazione del principio di separazione del controllo interno di regolarità amministrativa e contabile dagli altri tre tipi di controllo interno era quello enunciato dall'art. 1 comma per cui gli addetti ai controlli "integrati" debbono riferire esclusivamente agli organi preposti alla direzione politica e alla gestione amministrativa, di tal che essi sono esonerati, per i fatti illeciti conosciuti nell'ambito di tali funzioni, dall'obbligo di denuncia al Procuratore della Corte dei conti previsto dall'art. 1, comma 3, legge 14 gennaio n. 20/94. È stato infatti osservato che il controllo di regolarità amministrativo-contabile dovrebbe rappresentare lo zoccolo duro di tutto il sistema dei controlli interni, giacché verifica, dal punto di vista giuridico amministrativo, la corrispondenza degli incassi e dei pagamenti con il titolo giuridico, la legittimità dell'atto ed il rispetto delle procedure disciplinate dalle leggi di contabilità di Stato. Questa riconsiderazione dell'importanza della regolarità e legalità dell'azione amministrativa e dei controlli a ciò deputati risulta anche nel decreto 150 laddove il nuovo "organismo indipendente di valutazione" rientra sicuramente nella categoria dei

controlli "gestionali" secondo il 286, deve tuttavia (art. 14 comma 4 lettera b) comunicare "tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato della funzione pubblica e alla Commissione di cui all'art. 13". È pertanto superata la esenzione dall'obbligo di denuncia per gli appartenenti agli organi di controllo "gestionale" di cui al comma 6 del D. Lgs. 286/99 e contemporaneamente è affermato il principio di diretto obbligo di comunicazione alla Corte dei conti (da intendersi la Procura se si tratta di fatto comportante danno erariale) per gli organi di controllo interno, principio finora affermato espressamente solo per gli "ispettori generali" di cui all'art. 20 del t.u. imp. Civili dello Stato e dall'art. 239 del t.u. (D. Lgs. 267/2000) sugli enti locali per i revisori. Relativamente agli aspetti operativi si consideri che la nota 9434/2007 del 2 agosto 2007/P del Procuratore generale presso la Corte dei Conti andrà certamente rivista. Ivi si dava conto dell'obbligo di denuncia alla procura della Corte dei Conti delle irregolarità, potenzialmente causative di danno erariale, da parte degli organi di controllo interno deputate al controllo di regolarità contabile ed amministrativa. Tale obbligo, pertanto, oggi sussiste ancora per i responsabili degli uffici di ragioneria, per i revisori dei conti, per gli ispettori interni, ove istituiti. Come sopra riportato erano esenti i titolari degli organi o uffici dediti al controllo di gestione, quello sulla valutazione dei dirigenti nonché del controllo strategico. Con la novella del D. Lgs. n. 150/09 questa esenzione non sussiste più. La nota citata già allora non escludeva dall'obbligo di denuncia i destinatari delle relazioni referto delle tipologie di controlli prima indicate. Ora a costoro si aggiungono proprio i titolari degli organi del controllo di gestione, del controllo strategico e di quello sulla valutazione del personale. Un aspetto peculiare preme mettere in evidenza. L'organismo indipendente di valutazione si occupa, anche negli enti locali, di validare il piano delle performance nonché delle relazioni relazione a consuntivo e degli istituti della cd premialità contrattuale. Sembra potersi fare una concettualizzazione. La novella del D. Lgs. n. 150/09, nonché le mutate norme in materia di controlli cagiona la messa in evidenza di una nuova forma di danno erariale: quello da mancata performance. Il danno da mancata performance (interna), nel senso che la combinazione inefficiente delle risorse interne di cui una struttura amministrativa è dotata potranno constare in un danno erariale se contrastanti con le metodologie di misurazione e valutazione validate in linea generale dalla commissione e, internamente, dall'o.i.v. stesso. Inoltre la norma del 150/09 prevede l'obbligo di comunicazione alla Corte dei Conti delle criticità e non del danno; sicché la fattispecie potenzialmente dannosa andrà comunicata e non già il danno-evento, la cui qualificazione giuridica di esistenza e consistenza è attività di competenza del p.m. contabile. La norma, inoltre prevede che l'oiv si occupi anche della verifica



dell'integrità del sistema dei controlli interni; questo porta a considerare che negli enti locali, come indicato dalle linee guida dell'Anci l'o.i.v. non sostituisce necessariamente il nucleo di valutazione, che resta quale organi di controllo interno sulle prestazioni dirigenziali. Talché ora, e non prima, tale attività potrà essere oggetto di comunicazione da parte dell'o.i.v. alla competente procura. L'articolo 10 del D.Lgs. n. 150/09 prevede che la relazione delle performance a consuntivo evidenzia anche gli scostamenti tra quanto programmatico e quanto realizzato. In un tale contesto normativo lo scostamento è certamente un fatto organizzativo e potrebbe assurgere anche a fatto cagionante un danno. Cautela su tale aspetto va certamente richiamata. Un ultimo profilo che qui si accenna solamente è il rapporto, relativamente alla produzione di eventuale danno erariale tra attività inefficiente, ma efficace. È solo il caso di notare che a volte le attività organizzative possono essere inefficienti, ma efficaci, rispetto ai destinatari. Si ritiene che l'efficacia elida sempre il disvalore dell'inefficienza organizzativa anche ai fini della responsabilità contabile. È necessario al fine di una denuncia al P.M. degli esiti di un'attività di controllo, una preventiva verifica, sia pure di carattere sommario ed ampiamente presuntivo, della sussistenza di un danno legato ad una specifica fattispecie ed almeno in astratto imputabile a determinati soggetti, utilizzando, a tal fine, le regole minime atte ad evidenziare la sussistenza di una responsabilità amministrativa. È ovvio poi che il materiale acquisito in sede di controllo è soggetto alle normali regole dell'onere della prova e del contraddittorio in sede di eventuale giudizio di responsabilità amministrativa.

## **15. CONTROLLO DI GESTIONE E PERFORMANCE AMMINISTRATIVA**

Attenta dottrina<sup>46</sup> ha così sintetizzato il rapporto tra controllo di gestione e performance amministrativa. In base all'art. 6 del D.Lgs. n. 150/09, il monitoraggio della performance presenta le caratteristiche della concomitanza; di avere finalità correttive; di fondarsi sulle risultanze dei sistemi di controllo di gestione.

La concomitanza deve garantire la costante visualizzazione dell'andamento della performance che deve avere luogo con riferimento ad obiettivi prefissati. La funzione correttiva si attiva quando attraverso il controllo concomitante sia diagnosticabile uno scostamento del risultato conseguito rispetto all'obiettivo prefissato.

In dottrina è stato correttamente sostenuto che gli strumenti diagnostici sono quelli del controllo di gestione, vale a dire gli indicatori di efficienza,

---

<sup>46</sup> cfr. Carosi A., I controlli amministrativi dopo il d. lgs. n. 150/09, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it).

efficacia, ed economicità, per cui si può sostenere che il monitoraggio della performance costituisca una modalità avanzata di attuazione del controllo di gestione.

Ora, dalla lettura dell'art. 4 del decreto di riforma, appare evidente che il legislatore dia per scontata la piena operatività della contabilità analitica nelle pubbliche amministrazioni, di talché si può prevedere che questa disposizione determinerà una accelerazione adempitiva da parte di quelle amministrazioni che non hanno ancora adeguato le relative performance di autogoverno.

In dottrina recentemente si è sostenuto, altresì che: la riforma Brunetta consente di ricondurre l'articolazione organica delle varie fasi che presiedono ai cicli di produzione nella pubblica amministrazione a due diverse nozioni: innanzitutto la performance organizzativa e poi la performance individuale.

La performance organizzativa, in particolare, deve essere misurata e valutata secondo quanto dispone l' art. 8 del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che contempla gli ambiti di misurazione sulla falsariga del ciclo di gestione delle performance.

Quanto alla performance individuale, disciplinata dal successivo art. 9, essa non è altro che un ribaltamento sul piano delle responsabilità individuali dei principi regolativi della performance organizzativa.

## **16. GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO**

Sinteticamente passeremo in rassegna gli strumenti dei controlli così come sopra descritti. Le fonti principali sono costituite dalle norme di rango primario, nonché dalle migliori prassi aziendali, così come riportate negli enti locali. Sovente gli enti hanno formalizzato codeste prassi in regolamenti.

### **16.1. IL CONTROLLO STRATEGICO**

Tra gli strumenti del controllo strategico dottrina ben argomentata prevede la verifica dei programmi al 30 settembre di ciascun esercizio. Si ritiene che l'articolo 193 del D. Lgs. n. 267/2000 sia un valido strumento di quanto testè affermato. Si consideri che il testo normativo impone una sola data, appunto il 30 settembre, rinviando alla regolamentazione interna ulteriori scadenze ovvero diversa periodicità. Si consideri un punto fondamentale. Negli enti spesso le sedute consiliari a tal fine convocate risultano essere sterili elenchi di cose già fatte. Tuttavia la norma fu costruita per addivenire a risultati amministrativi molto differenti.

Il comma secondo, infatti, prevede che l'oggetto principale della seduta e quindi del controllo strategico sia la verifica dei programmi; questo coincide con il controllo nel merito di quanto programmato e di quanto effettivamente realizzato. La verifica è ovvio si muove sul piano politico amministrativo. Il Consiglio valuterà se la direzione politica conseguita sia quella corretta, se vi siano scostamenti politicamente significativi. La verifica dal punto di vista politico è un'attività difficile poiché presuppone conoscenze amministrative, anche specialistiche. Infatti si voglia considerare la politica, in questa parte, come un'arte di secondo livello. E cioè a partire dall'analisi dei dati fattuali e interpretati amministrativamente si condenserà una certa valutazione politica. Un altro profilo di valutazione è quello amministrativo, il che viene realizzato ad opera e cura degli uffici che produrranno report analitici per ciascun programma ovvero per ciascun progetto contenuto in ciascun programma. In tale sede, poi e solo eventualmente il consiglio si occupa degli aspetti contabili. Nella prassi, invece, la seduta è una stanza e inutile discussione su fatti contabili.

Anche la relazione al rendiconto della gestione di cui all'articolo 151 Tuel è un atto importante. Con tale strumento la Giunta esprime le proprie valutazioni di efficacia della gestione operativa. Attività anche questa difficoltosa poiché occorre considerare i costi delle azioni che hanno sostenuto i programmi (rectius i progetti), e da qui occorre enucleare i risultati conseguiti e di questi valutarne l'efficacia (esterna). Il Tuel già nel 2000 aveva proiettato l'attenzione dell'organo giuntuale sull'outcome piuttosto che sull'output e prescriveva già allora di rendere il conto di quanto fatto.

Altri due strumenti sono indicati nel bilancio di mandato e in quello sociale. La legge n. 69/09 ha reso obbligatorio il bilancio di mandato in cui l'amministrazione uscente evidenzia i risultati ottenuti e permette ai cittadini un raffronto tra ciò che è stato promesso e ciò che è stato effettivamente realizzato.

Il bilancio sociale, invece, è relativo agli effetti dell'azione amministrativa sulla comunità sociale. In altra parte del testo se ne fa atto; in questa parte occorre solo indicarlo quale strumento aggiuntivo e non obbligatorio di performance amministrativa.

## **16.2. GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO DI GESTIONE**

Uno degli strumenti della performance amministrativa è costituita dal piano di performance. Attenta dottrina<sup>47</sup> ha affermato che: "l'articolo 10, comma 1, lettera b) prescrive la redazione e l'approvazione, entro il 30

---

<sup>47</sup> Cfr. Carosi A., op. cit..

giugno dell'anno successivo all'esercizio finanziario, di un documento denominato 'relazione sulla performance'. Esso evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. Si tratta, evidentemente, del presupposto per attribuire responsabilità e premi a dipartimenti, unità operative, dirigenti e singoli funzionari interessati alla attuazione annuale del piano. Sulla natura di tale relazione si conviene con la citata dottrina che testualmente recita: "(..) esclusa pertanto la prescrizione di tecnicismi contabili per la richiamata illustrazione dei risultati, la locuzione in parola deve essere probabilmente collegata all'art. 14, comma 4, del decreto, laddove è prevista la verifica dei risultati e delle *'buone pratiche di promozione delle pari opportunità'*. La relazione viene elaborata attraverso la dialettica collaborazione tra l'organo di indirizzo politicoamministrativo e i vertici dell'Amministrazione (art. 15, comma 2)".

Tra gli strumenti del controllo di gestione la sistematizzazione dottrina e formale include il discorso sugli indicatori, che, in queste pagine viene reso altrove.

### **16.3. GLI STRUMENTI DEI CONTROLLI DI REGOLARITÀ CONTABILE ED AMMINISTRATIVA**

I riferimenti a questi aspetti particolari sono contenuti all'interno di ciascun paragrafo che li riguarda.

### **16.4. GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO DELLA PERFORMANCE AMMINISTRATIVA**

Il D. Lgs. n. 150/09 prescrive che la performance, riferita al complesso organizzativo, sia misurata. Ad oggi nell'ordinamento degli enti locali non esiste uno strumento già utilizzato posto a tal fine. Per evitare equivoci si consideri che alcuni degli strumenti operativi imposti dalla legge sono di fatto già previsti dall'ordinamento degli enti locali. È il caso del piano delle performance che negli enti locali può coincidere con il complesso del p.e.g. e del p.d.o., ove esistenti. In verità sarebbe preferibile aggiungere in tale complesso l'insieme dei programmi e dei progetti come evincibili dalla relazione previsionale e programmatica. Volendo analizzare solo per un istante alcuni profili del problema occorre dire che se si considera la performance personale gli strumenti di controllo sono ad oggi costituiti dalle schede report sullo stato degli obiettivi individuali assegnati a ciascun dirigente, responsabile di posizione organizzative e dipendente. Il presupposto è quello di far coincidere, però, la performance individuale con il perseguimento degli obiettivi p.e.g. assegnati a ciascuno.

Relativamente, invece, alla cd performance organizzativa secondo le linee guida dell'Anci ad oggi non esiste un vero e proprio strumento specifico. Spetta alla regolamentazione interna di ciascun ente, nella propria autonomia, crearlo e costituirne uno. Per cui le strade da percorrere potrebbero essere quella di elaborare nella propria autonomia un sistema di monitoraggio interno della performance organizzativa; di considerare a tal fine come strumento utile gli atti di rendicontazione ex articolo 151 Tuel della giunta eventualmente integrata dalle relazioni tecniche di settore; di indirizzare alcuni strumenti della prassi aziendale come strumenti di verifica della performance organizzativa: è il caso delle indagini di customer satisfaction o delle rendicontazioni degli standard delle carte dei servizi<sup>18</sup>.

L'indirizzo sarà scelto da ciascuna amministrazione. Si crede che la migliore strada sia quella dell'esercizio dell'autonomia organizzativa.

## PARTE II

### I CONTROLLI INTERNI NELLA LEGGE N. 231/12 E NELLE ALTRE DISPOSIZIONI ORDINAMENTALI: UNA PROSPETTIVA FUNZIONALE

#### CAPITOLO 1

##### 1. LE DIVERSE FUNZIONI DEI CONTROLLI INTERNI NEL D. L. N. 174, CONV. IN LEGGE N. 213/12: ANALISI TELEOLOGICA

In questo capitolo si intende perseguire una prospettiva che vorremmo definire funzionale, cioè legata ai fini dei controlli. Nei capitoli precedenti, ci si è, invece, attenuti ad una prospettiva più classica, diciamo di tipologica. La proposta che umilmente qui si vuole offrire è teleologica, cioè ancorata ai fini che ciascuna forma di verifica intende raggiungere, nella consapevolezza che la materia dei controlli è stata strutturata in modo asistemico dallo stesso legislatore e che la *reductio ad unum* non è né possibile né auspicabile, neanche nelle amministrazioni locali. Sembra, pertanto, che l'utilizzo di un metodo teleologico nell'analisi sia più utile a cogliere anche le novità della recente legge n. 213. Inoltre sembra che il legislatore sia andato in codesta direzione allorché l'incipit del comma 2 del nuovo articolo 147 afferma che il sistema dei controlli è "diretto a..". La disposizione indica i fini dopo aver enunciato le tipologie dei controlli, riassumibili essenzialmente in quelli di regolarità amministrativa e contabile, al comma 1. Il legislatore sembra aver individuato le tipologie: quelle di regolarità amministrativa e contabile, in omaggio al principio di legalità costituzionale. Inoltre ha individuato i fini che tali tipologie devono perseguire all'interno delle amministrazioni locali. Il legislatore ha indicato le grandezze giuridiche da verificare e, in alcuni casi anche gli strumenti. Certamente ha sempre indicato i fini. È il caso dei controlli sugli equilibri finanziari per i quali nell'articolo 147-quinquies si indicano sia il responsabile del servizio finanziario che il revisore dei conti (che in realtà esercita un controllo esterno e non interno). Lo sforzo di sintesi è apprezzabile. Eppure sotto il profilo sistematico restano alcune ombre. La disciplina di alcuni aspetti strumentali sembra ancora eccessiva. Si rileva, innanzitutto, che permangono nelle nuove norme elementi di sovrapposizione e di dissonanza che non sempre possono essere ricondotti a sistema e coerenza mediante interpretazione<sup>48</sup>. Si ritiene che il tema dei controlli interni non possa ancora essere considerato un vero e proprio sistema coerente. L'interpretazione non può certo supplire a mancanze strutturali, come vedremo in seguito di questo capitolo.

---

<sup>48</sup> Diverso è l'avviso della Sezione Lazio della Corte dei conti nella delibera n. 25/13, che, invece, afferma, la possibilità che l'interpretazione possa realizzare un sistema dei controlli interni così come novellati.

In particolare, desta perplessità la nuova impostazione dell'art. 147 che, in base alla relativa rubrica, rimasta invariata, dovrebbe costituire la cornice generale di riferimento delle tipologie di controlli in dettaglio disciplinati dai successivi artt. 147bis-147quinquies. È enfatizzato in modo inutile il richiamo effettuato nel solo comma 1 al controllo di regolarità amministrativa e contabile, che nella precedente normativa costituiva solo una delle quattro tipologie di controllo contemplate come obbligatorie. Si tratta di una scelta che si presta ad ingenerare equivoci circa la natura assorbente del controllo in questione rispetto a quelli contemplati nel comma 2 e circa la necessità di limitare alla sola ristrutturazione del medesimo l'esercizio della rinnovata autonomia normativa riconosciuta agli enti locali. Si oppone, peraltro, a tale tesi la sistematica delle norme successive che, da un lato, disciplinano il controllo di regolarità amministrativa e contabile in modo specifico, dall'altro, ne impongono l'adozione, non dissimilmente da quanto avviene per le altre fattispecie elencate dal comma 2 dell'art. 147, sia pure secondo uno scadenziario parzialmente differenziato e progressivo, legato alle diverse dimensioni demografiche degli enti interessati<sup>49</sup>.

La vera novità che, invece, si ricava dall'art. 147, comma 1, consiste nella decisa e generale riconduzione del sistema dei controlli interni, in ogni sua manifestazione e, quindi, anche come controllo di gestione in senso proprio, alla finalità di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Su questo punto il legislatore sembra aver seguito i ripetuti appelli della Corte dei conti che da oltre un quinquennio andava affermando codesta necessità. Anche la dottrina amministrativistica recentemente<sup>50</sup> aveva considerato che il concetto di legalità e, quindi, di legittimità, oggi potesse vedere coinvolti anche i criteri aziendalistici dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Anche per gli enti locali e, forse, in modo ancora più chiaro che per il resto del comparto pubblico, questo principio è ormai chiaro. Nell'alveo della legittimità vi rientrano i concetti aziendalistici di efficacia, economicità ed efficienza. Il percorso cominciato con la modifica dell'articolo 1 e 2 della legge n. 241/90 vede per le pubbliche amministrazioni locali un approdo giuridicamente significativo e certo. In sintesi, ciò rappresenta la definitiva attrazione nell'alveo della legalità dei parametri dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, con relativa "giuridicizzazione" quali estrinsecazione del principio costituzionale del buon andamento, secondo orientamenti già emersi in sede giurisprudenziale<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Queste affermazioni si ritrovano anche nella delibera della Corte dei conti citata.

<sup>50</sup> Per una recente interpretazione in questo senso cfr. Tanda P., op. cit..

<sup>51</sup> Merita qui considerazione la valorizzazione, che traspare dal testo del d.l. n. 174/2012, del c.d. controllo sugli equilibri di bilancio, la quale trova evidente fondamento nella costituzionalizzazione del principio omologo, la cui osservanza è requisito imprescindibile di legittimità, regolarità e

Piuttosto che parlare di strumenti di controllo occorrerebbe ora impostare il discorso sotto il profilo più funzionale, anche nell'ambito costante di una logica giuridica. I controlli interni vanno visti e studiati in merito alle finalità e agli obiettivi che il legislatore si pone e non con un approccio up-bottom, cioè di logica induttiva, il cui precipitato metodologico è la descrizione delle tipologie. Non si può, omettere, invero, di considerare come i controlli "innovativi", cioè il controllo sugli equilibri finanziari, quello sugli organismi esterni e quello sulla qualità dei servizi erogati, rappresentino non già tipologie a sé stanti, quanto una modalità aggiuntiva di espletamento ovvero un ampliamento oggettivo di tipi di controlli già noti, consistenti nelle seguenti verifiche, tutte estensibili alle attività svolte mediante figure organizzative formalmente diverse dall'ente e dotate di propri conti separati: il controllo di regolarità finanziario-contabile, non più solo rivolto al singolo atto, ma esteso agli andamenti finanziari complessivi della gestione; quello di buona gestione in senso stretto, estese anche all'output esterno, cioè al soddisfacimento dell'utenza; quello di tipo strategico volto a supportare le scelte di indirizzo politico, in senso (molto) ampio.

In linea tendenziale, dunque, la funzionalità del nuovo sistema dovrebbe risultare affidata, non tanto alla creazione di strutture dedicate per ogni espressione del controllo interno, ma solo all'adozione di accorgimenti atti ad articolare progressivamente le metodologie in conformità agli obiettivi di espansione desumibili dalla norma. Ciò rende particolarmente apprezzabile anche l'individuazione nel regolamento di tempi e modi di una revisione periodica del sistema.

Si crede, in definitiva, che la novella normativa agisca più sul profilo culturale, mediante l'indicazione dei fini funzionali dei controlli interni, piuttosto che rappresentare una vera e propria riforma di essi.

Nel prosieguo analizzeremo partitamente le singole funzioni di controllo, come indicate dal dl n. 174/12.

## **2. I CONTROLLI DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE:**

### **2.1. IL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ DEGLI ATTI**

L'articolo 49 del Tuel è rimasto invariato pressoché, salve alcune novità che, concretamente, hanno "solo" normativizzato ciò che la giurisprudenza e la prassi già affermavano o operavano. Il parere preventivo di legittimità deve essere espresso su ogni atto degli organi

---

correttezza dell'azione, con riflessi tanto sulla gestione contabile in senso stretto, tanto su quella amministrativa.



politici che non sia mero indirizzo e qualora, cioè solo se, comporti riflessi diretti ovvero indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente. Sembra davvero difficile immaginare un atto che non abbia effetti almeno indiretti su le tre grandezze economiche dell'ente. La distinzione tra atto di indirizzo e effetto indiretto economico-finanziario o patrimoniale si crede davvero sia ridotto a pochissimi casi di scuola. La novella del 2012 ha voluto che il parere fosse posto quindi, non solo nei casi di impegno di spesa o diminuzione di entrata. La logica legislativa è mutata sulla scorta della prassi, a dire il vero molto utile, dell'Osservatorio per la contabilità della finanza locale istituito presso il Ministero dell'Interno e delle Sezioni di controllo della Corte dei conti. La norma vuole sottolineare la necessità di rendere sempre consapevoli gli organi della decisione pubblica sugli effetti finanziari e sul patrimonio che le delibera hanno. I riflessi diretti constano certamente nell'impegno di spesa e nella diminuzione di entrata, ma ora, anche nell'aumento dell'entrata; quest'ultima pur essendo una compente finanziaria positiva potrebbe avere profili di problematicità politico-amministrativa su cui è bene che gli organi si pronuncino. Per cui ove la norma ha introdotto la richiesta del parere sui cosiddetti effetti diretti, ha certamente voluto ricomprendere anche le sopravvenienze positive, che lungi dall'essere sempre accettabili per il solo fatto che rappresentano una posta attiva nel bilancio dell'ente, necessitano di comprensione approfondita sempre e in ogni caso da parte degli organi di gestione e di indirizzo politico amministrativo. Gli effetti indiretti constano nelle decisioni che non immediatamente potrebbero generare un flusso di cassa o un incremento o decremento del patrimonio, ma che in futuro, possono averlo<sup>52</sup>. Quindi l'effetto indiretto ha a che fare o con la eventualità oppure con lo spostamento futuro nel tempo, purchè però sia certo<sup>53</sup>. Con riferimento alle proposte di deliberazione, vista la genericità dell'espressione "*riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio*", appare opportuna una tipizzazione, nell'ambito del regolamento, degli atti da sottoporre al controllo.

La novità sta, piuttosto, nel considerare tale valutazione come strumento di rafforzamento della legittimità dell'azione amministrativa, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa esistente e all'interno dei principi generali dell'ordinamento, quale quello della razionale e adeguata motivazione dell'atto.

---

<sup>52</sup> Si pensi al caso concreto dell'esercizio di un diritto di prelazione per un'acquisto, anche a titolo gratuito e non oneroso, che spetta esercitare all'ente. Effettivamente non vi sarebbe un esborso finanziario, ma l'incremento del patrimonio immobiliare e il dovuto obbligo di manutenzione di un immobile, magari non acquistato, ma per il quale l'ente si rendano necessari futuri, ma sicuri, lavori di ristrutturazione straordinaria, rappresentano un esempio significativo.

<sup>53</sup> Altrimenti si ricade nel caso dell'eventualità.

All'Ente spetta, nell'ambito delle proprie capacità e possibilità, individuare le procedure a ciò finalizzate. Il semplice richiamo alla normativa avrebbe come unica finalità quella di costruire ipotetiche responsabilità senza responsabilizzare, concretamente, nessuno.

Risulta chiaro che il grado di complessità della motivazione, nella quale si estrinseca la valutazione, anche attraverso un raccordo tra attività istruttoria e contenuto dell'atto finale, dipende dalla natura dell'atto, dalla tipologia di spesa/entrata (spesa obbligatoria o facoltativa, ordinaria o straordinaria), dalla rilevanza dell'atto, soprattutto in termini di incidenza sugli equilibri, dalla durata degli effetti dell'atto.

In tale direzione le nuove norme, anziché produrre effetti gravosi sull'organizzazione e l'attività dell'Ente, tendono sostanzialmente a valorizzare, come una autonoma fase del procedimento, una valutazione già naturalmente insita nell'adozione dell'atto, secondo fondamentali principi di buon andamento e ragionevolezza dell'azione amministrativa.

## **2.2. IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI.**

Le nuove disposizioni, partendo da un'esigenza di rafforzamento della correttezza contabile e amministrativa dell'azione dell'Ente, hanno assegnato un ruolo importante ai controlli interni di natura contabile. Del resto il legislatore del dl n. 174/12 è pur sempre un legislatore di emergenza economica. In questo aspetto si intravede non solo l'occasione ma anche un limite dell'intera normativa.

L'art. 3, comma 1, lett. d) del D. L. n. 174/2012 ha espressamente richiamato il controllo sugli equilibri finanziari prevedendolo, al comma 2 dell'art. 147 Tuel, quale finalità del sistema di controllo interno (*"il sistema è diretto a..."*) e ha inserito l'art. 147 quinquies del Tuel con il quale ha declinato tale finalità in concrete modalità attuative del controllo di regolarità contabile, nella duplice accezione di controllo sulla gestione finanziaria e controllo preventivo su atti.

Un primo aspetto da notare è la circostanza per cui la competenza del controllo degli equilibri finanziari è affidata a più soggetti, conseguentemente responsabilizzati al riguardo. Il coordinamento è affidato al responsabile di servizio; la vigilanza al revisore dei conti, la partecipazione alle figure dirigenziali di vertice, segretario comunale compreso. La moltiplicazione dei centri di responsabilità non può costituire, isolatamente considerata, la modalità attuativa delle nuove disposizioni, dovendo piuttosto essere intesa come elemento conclusivo di un processo da costruire attraverso l'esatta determinazione di competenze, procedure e relativi atti conclusivi, tenendo sempre presenti le finalità delle norme, individuabili, per quanto concerne in particolare l'art. 3, nel rafforzamento dei controlli esistenti. Pur non risultando

necessaria la costituzione di un'apposita organizzazione, tuttavia appare opportuna una riconsiderazione dei compiti complessivamente assegnati e della relativa possibilità di esercizio, nell'ambito degli atti regolamentari previsti dall'ordinamento, anche al fine di evitare che le eventuali difficoltà organizzative condizionino negativamente i tempi dell'azione amministrativa. Appare necessario, inoltre, dettare, con regolamento, una procedimentalizzazione, anche minima, dei nuovi compiti al fine di garantire effettività al controllo ed evitare una generalizzata presunzione di responsabilità<sup>54</sup>.

L'art. 3, comma 1, lett. *f*) del D. L. n. 174/2012 ha esaltato il ruolo del responsabile del servizio finanziario assegnandogli, oltre alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese<sup>55</sup>, la salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. In corrispondenza le nuove norme sui controlli interni, seppure con qualche incertezza nella formulazione, hanno disposto che il compito di garantire il costante controllo degli equilibri venga assicurato mediante l'attività di coordinamento, vigilanza e direzione del responsabile del servizio finanziario e il riconoscimento allo stesso di una più ampia autonomia<sup>56</sup>. Le norme non offrono molte indicazioni sulle modalità attuative di questa tipologia di controllo, la cui determinazione risulta rimandata nella sostanza alla regolamentazione del Consiglio dell'Ente. L'esercizio dell'autonomia normativa del Consiglio appare, di conseguenza, necessario<sup>57</sup> e non può essere sostituito dalle eventuali indicazioni del responsabile del servizio finanziario nell'esercizio dei compiti di direzione assegnati allo stesso. Risulta necessario, inoltre, probabilmente anche in via preliminare, a fronte dell'attribuzione di così vasti poteri al responsabile del servizio finanziario, un'attenta organizzazione del servizio stesso, demandata sempre all'autonomia normativa dell'Ente, da esercitarsi in questo caso, tuttavia attraverso il regolamento degli uffici e dei servizi (art. 153, comma 1 del Tuel).

---

<sup>54</sup> Questo aspetto che qui non potrebbe essere trattato senza fuoriuscire dal tema unico e centrale del presente lavoro di ricerca, è molto importante poiché coinvolge la responsabilità contabile ed erariale dei soggetti coinvolti nel sistema dei controlli nei casi di cattiva gestione e danno all'ente. Si crede che i profili più significativi possano essere quelli del rapporto tra regolamentazione interna e responsabilità contabile e tra i primi e il nesso di causalità tra condotte (soprattutto quelle omissive) e il danno arrecato all'ente.

<sup>55</sup> Come già previsto nell'originaria formulazione dell'art. 153, comma 4, del TUEL.

<sup>56</sup> L'art. 147 assegna al responsabile del servizio finanziario il compito di garantire il costante controllo degli equilibri mediante l'attività di *coordinamento e vigilanza* e l'art. 147 quinquies stabilisce che tale controllo si svolge mediante *la direzione e il coordinamento* dello stesso.

<sup>57</sup> Il TUEL demanda al regolamento di contabilità la disciplina del controllo sugli equilibri finanziari (art. 147 quinquies, comma 2), quella del controllo preventivo su atti (art. 153, comma 5) e quella delle segnalazioni conseguenti alla rilevazione di situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio (art. 153, comma 6).

Nell'ambito di tali complesse competenze, la salvaguardia degli equilibri costituisce, da un lato, un nuovo parametro del controllo preventivo di regolarità su atti, previsto da altre disposizioni e, dall'altro, l'oggetto del costante controllo assegnato al responsabile del servizio finanziario. Affinché tale ultima forma di controllo sia effettiva, appare necessaria come già rilevato, la previsione regolamentare della relativa procedimentalizzazione, seppur minima, al fine di rendere visibile l'attività comunque svolta dal responsabile del servizio finanziario, collegarvi esiti formalizzati, circoscriverne la responsabilità altrimenti del tutto indefinita, e garantire una corrispondente autonomia. Al riguardo viene in considerazione quanto disposto dall'art. 153, comma 6, il quale prevede, ove si rilevino squilibri derivanti dalla gestione corrente, una segnalazione obbligatoria del responsabile del servizio finanziario al legale rappresentante dell'ente, al Consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario, all'organo di revisione e, a seguito di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lett. f, del D. L. n. 174/2012, anche alla competente Sezione regionale della Corte dei conti<sup>58</sup>. Medesimo esito potrebbe essere previsto dal regolamento per tutte le situazioni di pregiudizio degli equilibri, indipendentemente dalle cause che lo hanno determinato. La segnalazione deve individuare le cause dello squilibrio (*i fatti*), valutati dal responsabile del servizio finanziario anche attraverso la spiegazione delle ragioni del verificarsi dello stesso nonostante l'esercizio dei propri poteri di vigilanza, ed indicare le possibili misure correttive. In tal modo gli altri soggetti, anch'essi responsabili del mantenimento degli equilibri, vengono informati ai fini di un loro diretto coinvolgimento alla soluzione del problema, ognuno secondo le rispettive competenze. La segnalazione alla Sezione regionale di controllo deve considerarsi obbligatoria esclusivamente per gli squilibri che il responsabile del servizio finanziario non abbia la possibilità di superare e che richiedano un intervento del Consiglio ancora non attivato, in quanto deve essere funzionale alle competenze dell'organo di controllo. C'è da osservare, poi, come la regolarità contabile stricto sensu sia un giudizio di conformità dell'atto (o operazione contabile) alle regole poste dalla legislazione in materia di contabilità pubblica: una legislazione che, oggi, risulta essere

---

<sup>58</sup> L'art. 153, comma 6, dispone, al riguardo, che: "*Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione nonché alla competente Sezione regionale di controllo, ove si rilevi che la gestione dell'entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni-non compensabili da maggiori entrate o minori spese-tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta*".

sempre più contrassegnata dal principio costituzionale dell'armonizzazione, appunto, dei bilanci pubblici. Si tratta, pur sempre, di un giudizio di conformità (o non conformità) a regole che vanno osservate dai responsabili dei servizi e confermate dalla specifica struttura costituita dalla Ragioneria, obbligatoriamente richiesta, nel contesto organizzativo dell'ente Locale, dall'art. 153 del Tuel. Il controllo di regolarità amministrativo-contabile non è soltanto preposto alla verifica della legalità dell'atto, secondo parametri oggettivi e formali, ma costituisce un prezioso strumento di ausilio nei confronti dell'amministrazione, giacché i rilievi e le osservazioni svolti a seguito della verifica contabile non hanno finalità repressive o impeditive dell'efficacia dell'atto, ma assumono una valenza collaborativa al fine di migliorare e sollecitare processi di auto-correzione dell'attività amministrativa.

Pertanto, si può affermare che la Pubblica amministrazione, nell'istituire il controllo interno di regolarità amministrativa-contabile, è tenuta da sempre al rispetto di quattro principi basilari: a) affidare il controllo di regolarità amministrativo-contabile agli uffici di ragioneria, ovvero, agli organi di revisione nel contesto degli enti pubblici, e anche degli enti locali<sup>59</sup>, seppure con peculiarità significative; b) porre come obiettivo quello di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa<sup>60</sup>; c) escludere, di norma, le verifiche da effettuarsi in via preventiva da parte della Corte dei conti, in linea con il testo dell'art. 100, c. 2, Cost.; d) ricondurre, in ogni caso, all'organo amministrativo competente la responsabilità delle definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto.

E' stato osservato da diversi studiosi di scienza dell'amministrazione<sup>61</sup> che un cattivo funzionamento dell'attività di controllo di regolarità amministrativo-contabile pregiudica anche la proficuità del complesso sistema dei controlli interni. Esso deve sostanziarsi nell'accertamento dell'esatta imputazione ai capitoli, nella verifica della capienza degli stanziamenti, nella corretta individuazione dell'esercizio contabile di riferimento (competenza o residui); poi, con l'introduzione della contabilità analitica per centri di costo, risulta imprescindibile anche una verifica della corretta imputazione della spesa in relazione ai vari centri di responsabilità amministrativa ed ai centri di costo. Un'attenta ed accurata

---

<sup>59</sup> Inoltre, attesa la particolare professionalità richiesta ai fini dell'esercizio del citato controllo, viene data la possibilità alle pubbliche amministrazioni di avvalersi di soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci.

<sup>60</sup> Tuttavia, per quanto riguarda gli enti locali, queste finalità sono state confuse con quelle proprie del controllo di gestione, così come definito dall'art. 196 del TUEL, che fa riferimento, tra l'altro, alla verifica dei principi della corretta gestione, dell'imparzialità, del buon andamento dell'amministrazione e della trasparenza dell'azione amministrativa.

<sup>61</sup> Per un recente intervento in questa materia cfr. Fabiano S., *il Nuovo sistema dei controlli e prevenzione della corruzione negli enti locali*, Matelica, Nuova giuridica, 2013.

attività di controllo assume, quindi, notevole rilevanza, in quanto la mancata individuazione di possibili errori nella attività contabile (ad es., imputazione di una spesa o di un'entrata in capitoli diversi, ovvero in altri centri di responsabilità o di costo, rispetto a quelli corretti) potrebbe determinare un notevole scostamento non solo delle risultanze contabili, ma anche degli esiti degli altri controlli interni in ordine ai parametri di efficacia e di efficienza ed al raggiungimento dei risultati<sup>62</sup>. Il legislatore ha previsto che tale forma di controllo sia molto ampia e abbia ad oggetto tutta la gestione economico-patrimoniale e finanziaria dell'ente. Alcune novità già erano state predisposte mediante norme specifiche<sup>63</sup>; ora il nuovo articolo 147-quinquies in un certo senso formalizza tutto ciò.

---

<sup>62</sup> Non è, infatti, casuale che nel terzo rapporto predisposto, qualche anno fa, dal Comitato tecnico-scientifico, istituito nel 2000 a seguito delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999, si sia affermato che il controllo di regolarità amministrativo-contabile rappresenta il completamento di tutto il sistema dei controlli interni, garantendo non solo la conformità alla legge dell'azione amministrativa, ma anche l'affidabilità degli altri controlli previsti dal richiamato d.lgs. 286/1999, nel cui contesto deve essere analizzato. Il Comitato auspicò, appena quattro anni dopo la sua costituzione, che l'attuazione della circolare n. 30 del 1° luglio 2004 del Ministero dell'economia e delle finanze, recante, appunto, i principi generali di revisione per il controllo di regolarità amministrativo-contabile che avrebbero dovuto essere seguiti dai collegi dei revisori degli enti pubblici non economici, rappresentasse il punto di partenza per tutte le pubbliche amministrazioni (compresi, quindi gli Enti Locali) al fine di rendere efficace ed omogeneo il controllo di regolarità amministrativo-contabile.

<sup>63</sup> Il d.l. n. 98 del 6 Luglio 2011, convertito in legge n. 111 ha apportato delle innovazioni in materia di controlli interni delle pubbliche amministrazioni locali. In particolare gli organi di controllo interno hanno visto rideterminare alcuni oggetti del controllo. Ai fini della tutela della contabilità pubblica, in chiave di stabilizzazione e riequilibrio, i servizi di controllo interno ora hanno alcuni nuovi compiti di controllo. Negli enti locali si tratta di un nuovo controllo di regolarità contabile, da esercitare da parte del servizio o ufficio di ragionerie ovvero dei revisori dei conti. Il capo III del decreto prevede norme in materia di contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica. Concorso degli enti territoriali alla stabilizzazione finanziaria, al cui articolo 16 sono previste specificamente disposizioni per il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico. Il comma quarto afferma che fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, cioè la razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi, adottabile anche dagli enti locali, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e quindi esplicitamente ex lege anche gli enti territoriali, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari. Precede questa azione certamente un'attività di indirizzo politico amministrativo da esercitare in capo agli organi politici, innanzitutto la giunta comunale e il consiglio in sede di programmazione economico finanziaria. A valle di codeste azioni e cioè nel caso di assunzione di un piano triennale di razionalizzazione dei costi della politica e più opportunamente di funzionamento i servizi interni di ragioneria avranno da verificare l'effettività della riduzione del costo, comparando le grandezze raggiunte, cioè gli obiettivi da raggiungere con i costi e le spese precedenti. Questa attività materiale si inserisce nell'ordinaria attività dei servizi contabili e può essere esercitata solo in via strumentale e su richiesta di precedenti e prelieve scelte di natura politica. In sede di programmazione o sua variazione interverranno nell'ambito dei poteri conferiti ai revisori dei conti gli organi di controllo dei conti, esprimendo le proprie considerazioni nel parere preventivo al bilancio. Per coerenza di sistema si

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

### **2.3. IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA**

L'art. 147 bis ha disposto che il controllo di regolarità amministrativa sia assicurato anche nella "fase successiva", da intendere quale momento ulteriore rispetto a quello in cui, concluso il procedimento, l'atto è completo ed efficace.

La norma fissa gli elementi della procedimentalizzazione, rinviando per il resto all'autonomia organizzativa dell'Ente. La disposizione stabilisce, ex se, il parametro del controllo, individuato nella regolarità amministrativa;

---

crede che occorrerà svolgere da parte della giunta comunale e dei revisori anche considerazioni a consuntivo della gestione sulle medesime misure preventive di riduzione dei costi di funzionamento. Per cui la relazione a consuntivo della giunta si arricchisce eventualmente di ulteriori contenuti. Un'ulteriore disposizione è importante e significativa ai fini del controllo interno. Il successivo comma 5 dispone che in relazione ai processi di cui sopra, le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'articolo 12 e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Le risorse di cui in parola sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di razionalizzazione e i conseguenti risparmi. I risparmi sono certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo. La norma è chiara. Gli organi di controllo devono certificare i risparmi ottenuti, quale indefettibile presupposto normativo per eventualmente disporre la destinazione del 50% di essi alla contrattazione collettiva decentrata integrativa. Si è davanti ad un'attività di controllo contabile a consuntivo. Dal punto di vista descrittivo possiamo affermare che esso consiste in un controllo di regolarità contabile, facoltativo e vincolante e, infine, interno. La funzione, per coerenza di sistema con altre analoghe disposizioni in materia di risparmi di gestione e contrattazione decentrata, è instabile in capo ai revisori dei conti o al revisore unico del conto.

Un'ulteriore forma di controllo interno è prevista dal comma 11 del medesimo articolo 16 in parola del decreto 98. Qui si stabilisce che se una pubblica amministrazione, anche locale, stabilisce criteri generali per la risoluzione dei rapporti di lavoro anche dirigenziali di personale che ha raggiunto il compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni del personale dipendente il controllo interno sugli aspetti contabili dei suddetti criteri è qualificato espressamente quale visto contabile. Ricordiamo che il visto nel diritto amministrativo nazionale è un atto di controllo susseguente di legittimità; esso condiziona, pertanto l'acquisto di efficacia del provvedimento di risoluzione del rapporto di lavoro.

il soggetto sotto la cui direzione il controllo deve essere svolto (segretario dell'ente), i principi secondo i quali deve essere svolto, individuati nei principi generali di revisione aziendale; le tipologie di atti da sottoporre al controllo (determinazioni - atti di impegno di spesa, contratti e altri atti amministrativi, non meglio definiti); i criteri sulla base dei quali scegliere, nell'ambito delle tipologie individuate, i singoli atti da sottoporre a controllo (selezione casuale basata su motivate tecniche di campionamento); la competenza del segretario per la trasmissione delle risultanze del controllo ai responsabili del servizio, ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei dipendenti e al Consiglio comunale e per l'adozione delle direttive alle quali i responsabili dei servizi devono conformarsi in caso di riscontrate irregolarità.

Alla regolamentazione dell'Ente viene rimessa, quale disciplina minima, l'individuazione della struttura interna competente, cioè dell'ufficio; l'eventuale definizione di altri atti (oltre gli impegni e i contratti) da sottoporre al controllo; le modalità di svolgimento del controllo (con individuazione della tempistica, della forma che devono assumere le risultanze del controllo); la scelta delle tecniche di campionamento e la fissazione delle conseguenze dell'eventuale mancata conformazione dei responsabili dei servizi alle direttive del segretario; la disciplina dell'organizzazione dell'attività. In verità viene lasciato uno spazio molto ridotto, come meglio diremo oltre.

Il controllo di regolarità amministrativo-contabile è stato, a suo tempo, correttamente definito dall'art. 1 del d.lgs. n. 286/1999 come quella peculiare attività volta a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. In linea di principio, il controllo di regolarità amministrativo-contabile si sostanzia in quella operazione di verifica, detta anche di audit amministrativo, che, in via successiva, accerta la legalità dell'atto, sia sotto il profilo della conformità alle regole dell'ordinamento statale, sia sotto quello della convenienza e della proficuità dell'attività amministrativa mediante l'utilizzo, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 286/1999, dei principi generali della revisione aziendale. I controlli di regolarità amministrativo-contabile non costituiscono, quindi, una novità nel panorama giuridico italiano, poiché, già in passato, tale tipo di attività esisteva e veniva svolta nei vari comparti dell'amministrazione pubblica.

Tuttavia, la ratio del controllo di regolarità amministrativo-contabile consiste nella creazione di un sistema di monitoraggio interno alle istituzioni pubbliche che dia certezza ai processi di produzione dei dati contabili e alle procedure amministrative, rendendo particolarmente attendibile l'intero sistema amministrativo-contabile. Inoltre, l'esplicito riferimento al rispetto dei principi generali della revisione aziendale, in



quanto applicabile alle istituzioni pubbliche, tende a valorizzare una verifica di tipo sostanziale e non puramente formale, analizzando la correttezza e la convenienza finanziaria delle operazioni contabili, in coerenza con la nuova cultura del risultato che deve permeare i comportamenti degli operatori pubblici, che dovrebbero essere improntati ad agire secondo precisi programmi da perseguire e risultati da raggiungere. Il controllo di regolarità può essere inteso sia come controllo per il miglioramento del processo di governo, che come controllo sulla qualità ed affidabilità del sistema contabile. Pur tuttavia, il controllo di regolarità amministrativo-contabile resta sempre un controllo su atti e su procedure e, pertanto, si differenzia dagli altri tipi di controllo interno di cui al D. Lgs. n. 286/1999 tendenti a controllare e valutare esclusivamente i risultati conseguiti durante la gestione amministrativa.

Con riferimento all'organizzazione, seppure appare auspicabile la preposizione di una struttura apposita, tuttavia ciò potrebbe non essere compatibile con la ristrettezza di risorse, soprattutto per gli enti di minori dimensioni; d'altro canto, l'assegnazione del compito agli stessi soggetti che hanno esercitato il controllo preventivamente risulterebbe inidonea e pericolosa. Su questo punto specifico un elemento di grande criticità logico giuridica è rappresentata dalla possibilità che in molti enti al segretario comunale siano attribuite le responsabilità di gestione di uno specifico servizio. In tali casi, dunque, si crede che via sia una evidente e stridente incompatibilità tra soggetto controllato e soggetto controllore. Idiosincrasia, per noi, insanabile. Ci è noto l'esistenza di un parere della sezione della Corte dei conti della Sardegna al Comune di Nuxis che ha un indirizzo completamente diverso, ma, francamente, le argomentazioni ivi utilizzate non sembrano affatto coerenti e irresistibili. In seguito esplicheremo la nostra opinione in merito.

Si precisa, inoltre, che la regolamentazione del Consiglio non può essere sostituita dall'eventuale disciplina della materia adottata da segretario nell'esercizio del potere di direzione allo stesso assegnato. La previsione della direzione del segretario non può, tra l'altro, implicare l'assegnazione allo stesso del potere di disciplina del controllo, apparendo comunque necessaria la regolamentazione con atto del Consiglio. Secondo un indirizzo giurisprudenziale della Corte dei conti<sup>64</sup> questo ruolo del segretario *“deve essere svolto in nome e per conto del “vertice politico” (Sindaco; Presidente della Provincia) che ha fatto la sua scelta; spezzando per tale via il filo di compiaciuta collusione che, in molte situazioni, si è venuta a creare tra politica e vertici della burocrazia (amministrativa/tecnica). Burocrazie (quelle di vertice, in particolare) che*

---

<sup>64</sup> Ci si riferisce ancora alla Sezione del Lazio nel 2013 citata più volte.

*non possono più far finta di niente, in quanto ormai chiamate a responsabilità amministrativa quando viene scoperta la violazione del permanente dovere di vigilanza ad esse intestato (sotto il profilo non inedito, nell'ordinamento nazionale, della "culpa in vigilando"). Una responsabilità amministrativa che potrebbe essere condivisa con l'autore della violazione di legge che ha determinato danno all'Erario; o, che, in caso di riscontrata violazione di specifici obblighi comportamentali (delitti contro la Pubblica Amministrazione), potrebbe comportare la condivisione del ristoro posto a carico dell'autore per "danno all'immagine".* In merito qui occorre soffermarsi sulla generale condivisibilità di ciò che si afferma, poiché la Sezione tratta di un caso specifico, cioè del controllo di regolarità gestionale di tipo successivo. Che esso sia svolto come vero e proprio controllo interno tout court non si possono avere dubbi. Ma il punto focale non è questo. Oltre la Sezione afferma: *"(...) da qui la necessità (...) di procedere al recupero del ruolo del Segretario, il quale, ormai, viene richiesto, dalla lettura delle più recenti disposizioni in materia, a riassumere il ruolo di garante della legalità dell'azione amministrativa (intesa, come complesso di atti/provvedimenti che debbono essere capaci di esprimere la voluntas dell'Ente ma che vanno "prodotti" nel rispetto della legislazione generale come di quella di settore".* Il *punctum dolens* è questo. Non si comprende come si possa garantire la legalità per un soggetto sottoposto a spoil system o coinvolto pienamente nella gestione. Non che questo nostro dire presupponga il pregiudizio logico per cui le amministrazioni non sono interessate ad avere gestioni legali<sup>65</sup>; il punto, come vedremo diffusamente nell'ultima parte di questo lavoro, è che anche i principi internazionali e nazionali di revisione aziendale, cui per legge il segretario è ormai tenuto nella sua attività di controllo successivo, vogliono e pretendono l'indipendenza del soggetto controllore. E questo non è assicurato dall'attuale sistema, men che meno ora che tale dirigente è incardinato organicamente presso il Ministero dell'interno. Si crede che la

---

<sup>65</sup> Come affermato nel testo citato da Fabiano S. l'A., in maniera molto accorta, mette in evidenza una presupposizione logica di chi afferma la necessità dell'autonomia del segretario nell'esercizio dei propri controlli, ma non spiega, però, perché è vera la sua tesi. Anzi nel suo testo afferma (pag. 79) che: "non induca in errore l'indicazione della scelta casuale, poiché essa è stata introdotta per assicurare la terzietà del controllore nella individuazione degli atti". Questa tesi convince, ma infatti l'A. parla di autonomia rispetto agli atti e non del rapporto tra segretario e parte politica, sui cui, ci sembra, volontariamente si astenga. Oltre (pag. 92) afferma che la terzietà del soggetto controllore fa riferimento alla distanza formale tra il controllore e gli atti che vengono esaminati. Ciò non vuol dire che questi non possa partecipare direttamente alle attività di controllo. Se ciò dovesse rendere necessario (come nel caso di un segretario comunale a cui siano state affidate responsabilità di specifici settori) è sufficiente che la "terzietà" sia assicurata dalla verifica oggettiva della conformità degli atti mediante la partecipazione di altri soggetti (per esempio i componenti dell'organismo di valutazione o altri dirigenti). Si ritiene che questa argomentazione non sia conforme alle norme Ias-Isfr internazionali che richiedono la terzietà del soggetto rispetto anche all'organizzazione e una terzietà non solo formale ma anche e soprattutto sostanziale. Nella parte IV si affronterà questo specifico problema.

giurisprudenza costituzionale con le conosciute sentenze 103<sup>66</sup> e 168/2011 abbiano ormai intrapreso una strada che presto potrebbe, finalmente, portare a dichiarare illegittimità costituzionale dello *spoil system* anche per i segretari comunali.

Un profilo molto interessante del nuovo controllo successivo è l'analisi dei parametri giuridici da seguire. Non sembra che la dottrina abbia conferito la giusta attenzione al tema, che, di per sé, non è nuovo, ma che per come si è configurato apre alcuni scenari molto interessanti di cui anche il giurista giuspubblicista deve tenere conto.

Il comma 2 dell'articolo 147 bis prevede che i principi di revisione aziendale siano utilizzati dal segretario per effettuare tale funzione di controllo. Il legislatore ha voluto definitivamente giuridicizzare le prassi privatistiche aziendali<sup>67</sup>. Per cui come è accaduto con i principio contabili

---

<sup>66</sup> Cfr. Mazzotta Cronaca di giurisprudenza costituzionale in tema di *spoil system*, in rivista Aic, n. 3/2012, ove sono riportate interessanti note bibliografiche su codesta sentenza.

<sup>67</sup> Per una prospettiva dottrina su questo argomento, anche in riferimento alla poco esplorata differenza tra armonizzazione e coordinamento contabile, cfr. il recentissimo *Meriti L'Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 15 gennaio 2014. L'A. afferma: "Quanto alla progressiva emersione della fisionomia giuridica dell'armonizzazione, si evidenzia nel nostro ordinamento una lunga fase – che precede la riforma del Titolo V della Costituzione – nella quale essa viene intesa, al più, come semplice omogeneità strutturale dei bilanci e come adozione di documenti contabili redatti secondo gli stessi schemi formali 30.

Nel periodo successivo alla riforma, invece, viene effettuata, con decreto legislativo, una « Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici [ ... ]»<sup>31</sup>; il decreto è in realtà, per la gran parte, ripetitivo delle norme vigenti, introduce qualche modifica a disposizioni marginali e non riesce neanche ad uniformare alcune definizioni di base, come, ad esempio, quelle relative all'impegno di spesa, che rimane diverso, non solo come definizione, ma anche come operatività, nello Stato, nelle regioni e negli enti locali<sup>32</sup>.

Manca, in quel testo, ogni riferimento ai principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standard – IPSAS*) emessi dal *Public Sector Committee (PSC)* dell'*IFAC (International Federation of Accountants)*, ormai imposti dal Parlamento europeo alla Commissione europea e ad altre istituzioni della UE<sup>33</sup>.

È l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, per questo aspetto, a mostrare nel frattempo maggiore dinamicità, anche se non sul piano del diritto positivo in senso stretto. Si fa riferimento, in particolare, all'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali ed ai compiti allo stesso assegnati, tra i quali, per l'appunto, quello di predisporre 'principi contabili' (nazionali). In sostanza, mentre il diritto positivo e la Corte costituzionale non riescono a costruire la fisionomia giuridica dell'armonizzazione, i principi contabili, intesi come regole tecnico-applicative, seppure privi di forza cogente, finiscono per rappresentare la matrice del sistema generale che si definisce "di bilancio", che risulta composto da norme organizzatorie generali, norme di programmazione finanziaria, di previsione, di gestione, di tesoreria, di investimento, di revisione economico-finanziaria, di controllo interno, di rendiconto generale e di risanamento degli enti dissestati. Si tratta, a ben vedere, di un percorso che si svolge in modo del tutto autonomo e parallelo rispetto a quello seguito dalle fonti normative tradizionali: basti pensare, ad esempio, che il primo documento dell'Osservatorio precede la ricognizione dei 'principi fondamentali' di cui al d. lgs.vo 170/2006 ma che quest'ultimo non ne tiene affatto conto. Definiti come «disposizioni tecniche di attuazione e di integrazione dell'ordinamento finanziario e contabile, nel rispetto delle norme ivi contenute e secondo le finalità volute dal legislatore», i principi contabili sono espressamente finalizzati, fra l'altro, a «promuovere l'armonizzazione delle procedure contabili connesse al sistema di bilancio» e ad «assistere gli utilizzatori del sistema di bilancio ad interpretare le informazioni contenute nei documenti predisposti in conformità ai principi contabili

emanati dall'Osservatorio ministeriale le cui prassi sono state giuridicizzate col d. lgs. n. 118/2001, così ora avviene per la revisione aziendale, seppure in modo più criptico. Il processo di normativizzazione delle prassi non è nuovo nel nostro ordinamento, in generale, e ha visto un costante aumento. La giurisprudenza ha spesso visto rendere legale gli indirizzi giurisprudenziali più consolidati. Così anche nella materia amministrativista e giuspubblicistica. Recentemente il legislatore dell'emergenza finanziaria accoglie gli indirizzi pratici del Ministero delle Finanze e, segnatamente, della Ragioneria generale dello Stato e delle Sezioni dell'autonomia contabile della Corte dei conti. Quindi il legislatore ha creato un meccanismo di ingresso legale delle prassi aziendali nell'ordinamento contabile degli enti locali. Si tenga conto che tutte le prassi, internazionali e nazionali sul punto, non sono mai state rese obbligatorie; al più valevano quale parametro di riferimento, volontario; questo perché esse si pongono come adesioni volontarie già nei confronti dei Governi e sono deliberate da Fondazioni o associazioni internazionali, mediante i propri board. Ma la Ue con diversi regolamenti, solo per il settore privato societario, li ha resi obbligatori. Qui si vogliono ricordare gli Ias, oggi, IFRS emanati dall'International accounting standards Board per il settore privato resi obbligatori con regolamento Ue n. 1606/2002. Gli Ipsas<sup>68</sup> emessi dalla Public Sector Committee (Psc) dell'Ifac<sup>69</sup>, invece, costituiscono gli standard di riferimento per il settore pubblico.

Il contenuto di tali principi ricalca quelli privatistici, solo rimodulati per il settore pubblico. Nell'ordinamento legale primario degli enti locali, però, già esistono standard di riferimento. Si pensi agli articoli 162-165; 170-176; 208-220; 227-233 del Tuel n. 267/00. Inoltre il d. lgs. n. 118/11 ha giuridicizzato i principi elaborati, come detto, dall'Osservatorio di contabilità e finanza pubblica del Ministero dell'Interno. Infatti è previsto un titolo apposito ad enunciarli<sup>70</sup>. Di fatto essi sono divenuti norme di legge; "quella" legge di contabilità pubblica che, nella sua ampia accezione, costituisce certamente il parametro per la legittimità in via preventiva degli atti e della regolarità della gestione, in via successiva. Non può essere taciuto l'insieme dei principi contabili che l'ordine dei dottori

---

internazionali e nazionali». Ciò dimostra in modo piuttosto chiaro che l'approccio metodologico al tema dell'armonizzazione è fondato per una parte piuttosto consistente – in modo analogo a quanto avvenuto per i bilanci societari – sulla definizione di principi contabili e, più in particolare, su quelli, definiti a livello internazionale, che riguardano i sistemi contabili del settore pubblico (i c.d. IPSAS). Va tuttavia rilevato che questi ultimi appaiono come una naturale derivazione di quelli del settore privato, tanto è vero che ad ogni principio IPSAS è correlabile un analogo principio IAS/IFRS; gli uni e gli altri – a differenza dei principi contabili elaborati in sede nazionale, costituiscono delle vere e proprie prescrizioni analitiche, volte ad offrire proposte operative a questione pratiche.

<sup>68</sup> Ipsas è l'acronimo per International Public Sector of Accounting standard (parametri di riferimento internazionali per il settore pubblico).

<sup>69</sup> International Federation of accountants.

<sup>70</sup> Ci riferiamo al Titolo II.

commercialisti approva per il nostro paese e che costituiscono gli standard di riferimento sia per il revisore che per coloro che si occupano di controlli negli enti locali. Una parte della dottrina considera queste prassi, coagulatesi in principi contabili, come standard di riferimento anche per il segretario comunale che provvede al controllo successivo<sup>71</sup>. Fermo restando la possibilità di accogliere con favore questo indirizzo, occorre considerare che l'adeguamento, che tale indirizzo dottrinario propone agli enti locali, non sembra garantire un'autonomia del controllo effettiva. I principi di revisione contabile internazionali per il settore pubblico sono costituiti da principi generali, da regole specifiche per ogni atto o documento da controllare o da sottoporre a revisione, da norme deontologiche da normative tecniche sulla tenuta dei fascicoli di lavoro (le cosiddette carte di lavoro). L'articolo 147 bis parla, invece, solo dei principi generali; pertanto solo a questi occorrerà ispirarsi, oltre che alle norme legali già contenute nel Tuel e altre disseminate nell'ordinamento contabilistico locale. Si tenga, poi, conto che la revisione che il segretario deve effettuare coinvolge aspetti contabili ma anche extracontabili, poiché l'art. 147-bis, al comma 2 parla solo di regolarità amministrativa e non anche di quella contabile, che è, invece, prevista e disciplinata dal solo comma 1. Quindi il riferimento agli standard internazionali e nazionali elaborati per il settore pubblico e dall'ODCC subiscono anche questo limite. La regolarità amministrativa è diversa da quella contabile, poiché afferisce agli aspetti tipici del procedimento amministrativo, dell'applicazione ed interpretazione delle norme non contabili. La regolarità contabile è assicurata, ex art. 147 bis, comma 1 in via preventiva dal responsabile del servizio di ragioneria, mediante il parere preventivo di regolarità contabile appunto, e in via successiva e in itinere dal revisore dei conti. Al segretario è interamente lasciato il campo sul controllo successivo di regolarità amministrativa, che si arricchisce delle prassi aziendali, ma solo di quelle coerenti con le finalità dell'istituto. Quindi occorre discernere le regole pratiche utili da utilizzare. Su questo punto la regolamentazione consiliare è la sede in cui effettuare e formalizzare ciò, poiché la scelta della regola professionale da seguire coinvolge aspetti di programmazione e di adozione di indirizzi e non solo aspetti squisitamente tecnici dell'apparato amministrativo interno. Il controllo successivo valuta non solo i profili di regolarità amministrativa; non solo quelli di natura economico patrimoniale (con i limiti sopra riportati), ma anche anche l'interesse pubblico dell'intera azione amministrativa e del singolo provvedimento o procedimento. Quindi la prospettiva del controllo successivo è molto più ampia di quanto faccia il revisore contabile dell'ente locale stesso o di quello in ambito

---

<sup>71</sup> Cfr. Fabiano, op. cit., pag. 91.

societario privatistico. Soprattutto il verificare i fatti di gestione dopo la loro realizzazione e dopo il dispiegamento degli effetti degli atti è ciò che caratterizza strutturalmente questa funzione di controllo.

L'interesse pubblico è il fuoco dei controlli interni successivi e ne conforma dall'interno la modulazione del sistema, la scelta dei criteri e degli standard, diremmo delle facoltà concesse al controller legale.

Vediamo ora solo per elencazione alcuni principi<sup>72</sup> generali di revisione aziendali legalizzati dalla norma, considerando che già vi sono esempi<sup>73</sup> in questo senso che dimostrano la direzione intrapresa dal legislatore.

---

<sup>72</sup> Sul punto ci sia permesso in questa nota alcune distinzioni di fondo sugli standard di cui in parola. Esiste un approccio del "come dovrebbe essere" (What ought to be) che procede dai postulati e arriva agli *standard* ("Basic Postulates of Accounting Maurice Moonitz 1961; "A Tentative Set of Broad Accounting Principles for Business Enterprises, Srpusse and Moonitz 1962), ed un approccio del "come è" (what it is) procede dall'analisi della prassi e la codifica. In questo modo una prassi diventa generalmente Accettata. Nel primo caso abbiamo principi e poi *standard*. Nel secondo caso solo *standard*. Oggi prevale la prima, ma la traduzione italiana parla invece sempre di principi. I principi contabili sono stati definiti come "Accordi Sociali" (Social Agreement) e sono fortemente influenzati da: eventi economici (e.g. Enron); diffusione di idee (ad esempio concetto di capitale disponibilità); influenza internazionali; interessi di parte (e.g. spinta delle Banche in IAS39). Molti sono i soggetti interessati e non tutti portatori di uguali interessi: ◦ Chi prepara i bilanci preferisce regole elastiche; ◦ Chi applica i bilanci preferisce regole rigide; ◦ Chi investe a lungo termine preferisce valutazioni orientate nell'ipotesi di continuità; ◦ Chi finanzia a titolo di credito nel breve preferisce valutazioni improntate alla liquidità.

Gli *International Public Sector Accounting Standards*, vale a dire i Principi Contabili Internazionali per il settore pubblico. Sono emanati dall' I.P.S.A.S.B. - *International Public Sector Accounting Standards Board* - l'Organismo Contabile Internazionale per l'emanazione dei principi contabili del settore pubblico che opera all'interno dell' I.F.A.C. - *International Federation of Accountant* - l'Organizzazione mondiale che unisce ben 157 ordini della professione contabile di 122 paesi e che, tra i suoi vari compiti, si preoccupa di emettere *standard* anche nei seguenti settori: auditing (revisione); etica; istruzione/formazione. Nasce nel 1986 con il nome di P.S.C. - *Public Sector Committee* - e dal 2004 si trasforma in IPSASB. È costituito da 18 membri, di cui: 15 designati dalle professioni contabili dei vari paesi afferenti all'IFAC; 3 (*public member*) individuati secondo criteri di autorevolezza scientifica e professionale, nonché di rappresentanza territoriale.

Partecipano ai suoi lavori le Nazioni Unite, l'Unione Europea, la Banca Mondiale, l'ONU ed altri "spettatori" di peso analogo. Il suo dichiarato obiettivo è quello di "adoperarsi per l'interesse della collettività, sviluppando principi contabili per il settore pubblico di elevata qualità e favorendo la convergenza di principi nazionali ed internazionali, così da migliorare la qualità e l'uniformità della rendicontazione contabile in ogni parte del mondo", da realizzarsi: emanando *standard* contabili specifici per il settore pubblico (gli IPSAS appunto); promuovendo la loro generale accettazione e convergenza a livello internazionale; pubblicando ulteriori documenti che agiscano da linee guida su problematiche contabili proprie del settore pubblico. Nella loro quasi totalità, gli IPSAS si basano sul principio della competenza economica (*accrual basis*) piuttosto che su quello della competenza finanziaria (*cash basis*). Ad oggi, difatti, sono stati emanati 31 IPSAS *accrual basis* (di cui 1 ritirato) e un unico IPSAS *cash basis*. Nello sviluppo degli IPSAS *accrual basis*, il *Board* ha definito due priorità: 1. la convergenza con gli IAS/IFRS, pur tenendo conto delle ineliminabili differenze di vocazione tra aziende pubbliche e private; 2. la redazione di principi contabili specifici per il settore pubblico, rispondenti cioè a esigenze non condivisibili con quelli delle aziende private. Ad oggi organismi come la OCSE, la NATO, la Commissione Europea e l'ONU redigono il proprio bilancio seguendo gli IPSAS; alcuni paesi hanno espresso intenzione di modificare i propri sistemi contabili, introducendo gli IPSAS (Francia, Sud Africa, Olanda, Malta, Hong Kong, Emirati Arabi, Israele, ecc...); altri paesi hanno già adottato un sistema contabile in linea con la maggior parte dei requisiti previsti dagli IPSAS (Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti, ecc...).

I principi di revisione emessi dallo IASB si suddividono in: principi di revisione internazionale (ISA - *International Standard Auditing*)<sup>73</sup>; principi internazionali per revisioni sommarie (ISRE - *International Standards on Review Engagements*); principi internazionali sui principi di "Assurance" (ISAE - *International Standard on Assurance Engagements*); principi internazionali per servizi correlati (ISRS - *International Standards on Related Services*).

L'art. 11 del D. Lgs. 39/2010 stabilisce che la revisione legale deve essere svolta in conformità ai principi di revisione internazionali (International Standards on Auditing) adottati dalla Commissione europea con la procedura di endorsement. Attualmente la procedura non è ancora attiva e pertanto i principi di revisione emanati dal Consiglio Nazionale dell'ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili continuano a essere applicati fino alla data di entrata in vigore dei principi di revisione internazionali. L'art. 11 inoltre stabilisce che fino all'adozione degli ISA omologati dalla Commissione europea, la revisione di legge è svolta in conformità ai principi di revisione elaborati da associazioni e ordini professionali e dalla Consob.

I principi di revisione contabile internazionali e nazionali, applicabili anche al controllo successivo di cui in parola sono l'indipendenza, l'integrità, la professionalità, l'obiettività, la competenza, la riservatezza, e il rispetto dei principi tecnici.

Adattati alle istituzioni locali potremmo dire che il controllo successivo potrà tenere conto di alcuni standard di riferimento quali la terzietà del soggetto controllore rispetto agli atti controllati; la regolarità e il rispetto

---

<sup>73</sup> Un orientamento verso un modello contabile pubblico basato (prevalentemente) sulla competenza economica si ritrova nella Legge Finanziaria 2007 (c. 61, art. 1) che esprime la necessità di: "(...) introdurre in tutte le amministrazioni pubbliche criteri di contabilità economica".

<sup>74</sup> Con il termine International Standards on Auditing (ISAs) ci si riferisce ai principi di revisione internazionali emanati dall'International Auditing and Assurance Standard Board (IAASB). Dal 2005 lo IAASB ha avviato il progetto di semplificazione e chiarificazione degli International Standard on Auditing (ISAs). In particolare, per migliorare la qualità della revisione si è presentata la necessità di rendere gli ISA più chiari migliorandone la comprensione per un'applicazione più coerente. A tale fine sono stati specificati meglio obiettivi e requisiti e sono state eliminate delle ambiguità. Tutti i precedenti ISAs sono stati rielaborati in un nuovo formato e contemporaneamente una parte di tali standard è stata anche rivisitata in modo sostanziale. L'insieme di tali nuovi standard è stato denominato "Clarity ISAs" e gli stessi si applicano alla revisione dei bilanci il cui esercizio inizia dopo il 15 Dicembre 2009. Come già evidenziato in precedenza, in Italia, il decreto legislativo n. 39 del 27 Gennaio 2010 che recepisce la disciplina europea per la revisione contabile, stabilisce che la revisione legale è svolta in conformità ai principi di revisione adottati dalla Commissione Europea (ISAs). Ne consegue che a breve, ovvero al termine del periodo transitorio, i "Clarity ISAs" diventeranno il set di principi di revisione di riferimento nazionali. In particolare, tra i nuovi standard si segnalano l'ISA 265 "Comunicazione delle carenze del controllo interno ai responsabili delle attività di governance ed alla direzione" che, in aggiunta alle previsioni del preesistente ISA 260 "Comunicazione con i responsabili delle attività di governance", ha lo scopo di rafforzare ulteriormente la responsabilità del revisore in merito alla formale.

delle norme di legge nell'istruttoria dell'atto o procedimento controllato; la coerenza dell'atto con gli indirizzi di gestione; il rispetto delle norme sulla trasparenza e sull'anticorruzione di nuovo conio; l'assenza di conflitti di interesse; il rispetto di norme interne; verifica della produzione di danni per l'amministrazione; la coerenza logica tra atti presupposti e atti di gestione attuativi; la coerenza giuridica tra atti di programmazione e atti di gestione.

La finalità del controllo successivo è, soprattutto, informativa e non sanzionatoria. Questo lo dimostra l'assenza di sanzioni espressamente previste dalla norma e l'obbligo del referto a determinati soggetti interni all'articolo 147 bis comma 3. Inoltre esso si accompagna quale strumento di prevenzione della cattiva gestione di cui il più ampio 190/12, di cui costituisce una formale estrinsecazione normativa.

Un breve passaggio sul cosiddetto campionamento quale tecnica di controllo successivo è significativo poiché aiuta la comprensione dell'istituto nuovo che in questo paragrafo ci siamo prefissi di raggiungere. Il comma 2 dell'art. 147 bis afferma che: *"(..) 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"*.

Occorre distinguere giuridicamente la scelta casuale e la tecnica di campionamento. Quest'ultima afferisce agli ambiti da verificare e potrà essere individuata anche dagli organi di indirizzo politico. All'interno di questi ambiti la scelta degli specifici atti da controllare dovrà essere casuale. Il legislatore, in ogni caso, indica una tipologia di atti che devono certamente essere sottoposti a controllo: sono quelli indicati nel comma primo citato (atti di impegno di spesa, contratti). La indicazione degli "altri atti amministrativi" significa che nel regolamento dovrà essere indicata la possibilità anche affidata al segretario di scegliere un qualunque atto da sottoporre a verifica; atti, evidentemente diversi dai precedenti. Inoltre si consideri che anche gli atti indicati dalla legge n. 190/12 sull'anticorruzione possono e devono essere sottoposti a verifica.

Prima di chiudere il presente paragrafo un profilo sembra essere interessante analizzare: la differenza tra quel giudizio di conformità che il segretario deve assicurare in sede preventiva e questa nuova forma di controllo successivo ex art. 147-bis.

Si crede che, per considerare le norme come dotate di un senso e nello sforzo interpretativo ricostruttivo dell'interprete, si possa affermare che, ex articolo 97 Tuel, al segretario spetti certamente il compito, in sede deliberante, di assicurare che le norme di legge formali e sostanziali siano rispettate. In questa sede, come vedremo, il segretario dovrà riferirsi anche a norme della prassi aziendale codificate oppure ritenute opportune



da adottare nel caso concreto. Quindi il *discrimen* tra queste due funzioni è, innanzitutto, temporale e non certo legato agli strumenti.

Quello che, invece va assolutamente discriminato è che nel controllo successivo il segretario potrà e dovrà verificare gli effetti concretamente ottenuti e non quelli che probabilmente si potevano prevedere (come in fase preveniva). Quindi il vero discrimine è costituito dai fatti di gestione. Il controllo di conformità preventivo si esprime in astratto sugli atti ma soprattutto i procedimenti; quello successivo valuta sostanzialmente i risultati e gli effetti dei procedimenti. In sostanza il controllo successivo è un controllo di merito sui risultati dell'attività amministrativa. Abbiamo affermato che il controllo è di merito perché i principi e gli standard di revisione aziendale richiamati dalla norma è, nella nostra prospettiva, il nuovo nome del merito amministrativo, nel tempo dell'amministrare per risultati. Inoltre il giudizio di conformità si esprime sulle delibere mentre il controllo successivo anche sugli atti amministrativi concreti di qualunque genere. Per cui il controllo successivo è più ampio seppure è ristretto agli atti interni. La verifica di conformità preventiva ex art. 97 Tuel appartiene all'area della legittimità formale e quindi è un controllo di compliance; ma esso è anche una verifica di accountability afferente agli indirizzi di mandato, nonché di performance poiché si verificano grandezze strategiche (piani e programmi e loro coerenza interna ed esterna). Il controllo successivo appartiene, invece, solo a quello della compliance<sup>75</sup>. Il vero punto critico dell'articolo 147-bis è stata la limitazione del suo perimetro di azione ai soli atti indicati ivi. Anche a voler considerare quella clausola di apertura sugli "altri atti amministrativi", la critica non viene vinta poiché pur sempre di atti si discute. Per cui il riferimento all'attività intera di gestione politico amministrativa, non presente nel controllo successivo, andrà recuperata da un altro versante; che è ciò che faremo in seguito.

### **3. IL CONTROLLO DI GESTIONE**

Il D. L. n. 174/2012 non ha apportato novità significative in materia, essendo rimaste in vigore le norme degli artt. 196 e 197 del TUEL.

---

<sup>75</sup> Per *compliance* si intende quella funzione aziendale atta a prevenire il rischio connesso alla possibilità di giungere a danni o perdite (anche di immagine) per l'organizzazione, in seguito a cattivo funzionamento e/o comportamento di organi interni rispetto alle normative e alle leggi. Tale funzione presidia dunque importanti risvolti del principio di legalità, in particolare il rispetto delle procedure di legge (per appalti, contributi, incarichi, ecc.) la coerenza tra normativa interna e quella esterna, l'applicazione delle direttive e dei regolamenti e il loro uso (ad esempio alla luce dei pronunciamenti della giurisprudenza sui temi in opera). Il concetto di *compliance* in azienda è solitamente associato anche al concetto di onestà ed etica nei comportamenti, spesso in relazione a veri e propri codici etici o principi deontologici dei vari settori di appartenenza.

Tali norme possono essere derogate dal regolamento di contabilità in quanto, secondo quanto disposto dall'art. 152, comma 4 del TUEL, non costituiscono principi generali con valore di limite inderogabile, come le altre norme dell'ordinamento finanziario e contabile dettate dal TUEL e, in particolare, come le altre disposizioni relative al sistema dei controlli interni.

A quadro normativo immutato e risorse invariate (anzi in progressivo contenimento), appare difficile in particolare con riferimento ai Comuni di dimensioni ridotte, suggerire elementi organizzativi minimi necessari alla costruzione di un sistema di controllo di gestione che sia adeguato rispetto agli obiettivi allo stesso assegnati.

#### **4. IL CONTROLLO STRATEGICO**

Il D. L. n. 174/2012 lascia invariata la disposizione dell'art. 147 relativa al controllo strategico (comma 2, lett. b) e introduce l'art. 147 ter, con il quale dispone che l'Ente locale definisce le necessarie metodologie di controllo strategico. L'applicazione della norma non è obbligatoria per gli Enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e, per gli altri, è prevista un'applicazione scaglionata nel tempo<sup>76</sup>. Le nuove norme definiscono la competenza soggettiva (apposita unità, sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale), indicano modalità attuative minime (elaborazione di rapporti periodici da sottoporre al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi) e stabiliscono le finalità del controllo (valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione degli indirizzi politici in termini di congruenza tra i risultati ottenuti e gli obiettivi predefiniti). Alla regolamentazione dell'Ente spetta l'individuazione del personale (numero, qualifica, ecc) da inserire nell'unità preposta al controllo, la determinazione della periodicità e la definizione dei contenuti minimi dei rapporti da sottoporre al Consiglio. La possibilità di rendere effettivo tale controllo presuppone, inoltre, che nell'esercizio dell'autonomia normativa di ciascun ente, vengano individuati gli effetti degli esiti del controllo stesso sull'attività di definizione degli obiettivi strategici. Un suggerimento teorico e pratico sembra poter essere colto in quella disposizione del Tuel<sup>77</sup> che prevede la improcedibilità per le delibere di Giunta e Consiglio

---

<sup>76</sup> L'art. 147 ter si applica agli Enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.

<sup>77</sup> Cfr. l'articolo 171, comma 9 che afferma: "Nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica".

che non siano conformi agli atti di programmazione. Norma esistente e del tutto disattesa; mai utilizzata. L'applicazione, invece, in questo contesto strategico sembra molto opportuno soprattutto per una norma che già esiste. Le delibere di Giunta e di Consiglio che non siano conformi sostanzialmente alla programmazione deliberata possono essere considerate improcedibili dall'ufficio del controllo strategico e sottoposte all'attenzione dell'organo competente. La disposizione fa espresso riferimento alla sola relazione previsionale e programmatica, che, dopo il d. lgs. n. 150/09 e gli atti deliberativi dell'A.N.A.C., è divenuta uno degli atti facenti parte del ciclo della performance e costituisce un atto a valenza strategica, anche per le proiezioni triennali che essa ha e per le proiezioni dei dati economici, patrimoniali e finanziari che da esso possono dedursi. Quanto qui affermato significa che la funzione di programmazione, che si sostanzia nel potere di indirizzo del Consiglio e della giunta, può e deve trovare una sua istituzionale espressione nella redazione di atti programmatici non rigidi, ma chiari e significativi. L'atto programmatico di per sé è atto a contenuto generale e non asfissa la gestione amministrativa, né la ingessa; ne, tantomeno, infine, ingessa, i cambiamenti (anche repentini) che a volte la realtà impone alle amministrazioni locali.

## **5. CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE NON QUOTATE E SUGLI ORGANISMI GESTIONALI**

Il D. L. n. 174/2012 detta specifiche disposizioni sugli organismi gestionali esterni all'Ente, la cui applicazione non è obbligatoria per gli Enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti mentre, per gli altri, è prevista un'applicazione scaglionata nel tempo<sup>78</sup>. Anche in questo caso risulta necessaria una lettura sistematica delle norme, le quali appaiono finalizzate a garantire, genericamente per tutti gli organismi gestionali esterni, una *governance* che, nei suoi elementi minimi, sia effettiva. Tale tipologia di controllo, funzionale ad un'amministrazione improntata alla sana gestione deve essere collegata ad una effettiva attività di

---

<sup>78</sup> Il nuovo art. 147 dispone, al comma 2, lett. d), che il sistema dei controlli interni è diretto, tra l'altro, "a verificare la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni." La verifica deve essere portata avanti "attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'art. 170, comma 6," norma in base alla quale "la relazione previsionale e programmatica indica anche gli obiettivi che si intendono raggiungere sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio."

programmazione, che fissi preventivamente gli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere nel breve e nel medio periodo<sup>79</sup>.

L'art. 147 ter si applica agli Enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015. Le norme non prevedono nulla in ordine alla competenza soggettiva, alle modalità di svolgimento e alle procedure necessarie, considerato che tali caratteristiche dipendono in larga misura da quelle delle gestioni che si vanno ad esaminare.

La regolamentazione del Consiglio assume, di conseguenza, particolare significato.

Nei casi in cui operi la struttura per i controlli sulle partecipate non quotate, il regolamento potrebbe assegnare alla stessa anche il controllo sugli altri organismi gestionali.

Diversamente il regolamento dovrebbe individuare i soggetti e le procedure necessarie a questa tipologia di controllo, quanto meno in termini, da una parte, di verifica dei flussi finanziari tra Ente e soggetto gestore, anche sulla base dell'atto che regola il rapporto (contratto di servizio) e, dall'altra parte, dell'economicità dell'attività svolta e, ancor prima, della verifica della relativa utilità per l'Ente.

Il D.L. n. 174/2012 ha introdotto, così, un'apposita norma nel TUEL (art. 147 quater), intitolata ai controlli sulle società partecipate non quotate, la quale non indica espressamente le tipologie di controllo, tra quelle esistenti, da svolgere sulle società, ma impone piuttosto all'Ente la definizione di *un sistema di controlli*, esercitati da strutture proprie.

La norma, partendo dalla considerazione che un'effettiva attività di controllo, soprattutto gestionale, richiede, a monte, un altrettanto effettiva e approfondita attività di programmazione, richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla preventiva definizione, secondo parametri qualitativi e quantitativi, degli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata.

Il riferimento all'art. 170, comma 6, rafforza la necessità che la relazione previsionale e programmatica contenga la chiara indicazione di tali obiettivi, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio, indicazione che, spesso, è carente. Il riferimento agli obiettivi gestionali va tuttavia chiarito in relazione al fatto che la società gestisca o meno servizi e/o attività dell'Ente. È indubbio, infatti, che il controllo debba riguardare le società sia per la partecipazione in sé dell'Ente che per l'eventuale gestione di servizi e attività alle stesse attribuite.

---

<sup>79</sup> Su questo punto la sede migliore è la relazione previsionale e programmatica di cui si è parlato nel paragrafo precedente, secondo una prospettiva strategica.

Nel primo caso, gli obiettivi da individuare nell'ambito degli strumenti di programmazione concernono anzitutto le finalità di partecipazione dell'Ente alla società. In questa ipotesi il grado di realizzazione di tali finalità deve essere valutato nell'ottica di una rivisitazione dell'opportunità di continuare a far parte della compagine societaria e di eventuali misure conseguenti nei limiti di quanto consentito dallo statuto e solo a seguito della valutazione della convenienza delle stesse.

Nei casi in cui l'Ente abbia ritenuto di condividere, in tutto o in parte, gli obiettivi gestionali della società, allora lo stesso, pur avendo la capacità di valutare il grado di realizzazione degli stessi (anzi risultando opportuna tale valutazione), non dispone automaticamente degli strumenti necessari per l'adozione delle eventuali misure correttive che ritenesse necessarie.

Tale possibilità, infatti, nella misura in cui può concretizzarsi nell'incisione delle scelte aziendali, deve essere prevista negli atti che disciplinano il rapporto con il socio - Ente locale ed è fortemente condizionata dalla misura della partecipazione.

L'effettività dei controlli in questi casi, ed in particolar modo nelle ipotesi in cui le società erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, passa necessariamente, oltre che dalle previsioni programmatiche dell'Ente, dai contenuti del contratto di servizio, dagli impegni assunti e dai poteri che l'Ente si è eventualmente riservato in via convenzionale. Uno strumento metodologico e giuridico molto utile è la sottoscrizione di patti parasociali che permettano all'ente di poter effettivamente partecipare alla composizione della volontà societaria<sup>80</sup>.

La costruzione di un effettivo e funzionale sistema di controlli sulle società partecipate richiede, quindi, a monte, non solo un'attenta programmazione che tenga conto della partecipazione a società e dell'assegnazione all'esterno di servizi ed attività, ma anche la disamina dei contratti di servizio esistenti al fine di verificare gli spazi operativi che l'Amministrazione si è riservata e della corrispondente capacità di incidere sulle scelte aziendali. Risulta chiaro che tale verifica è indispensabile presupposto dei nuovi contratti che l'Amministrazione intendesse stipulare e tale condizione potrebbe essere normativamente predisposta dal Consiglio a garanzia delle proprie prerogative.

---

<sup>80</sup> Si pensi al caso in cui il rappresentante di un ente locale (anche il sindaco stesso) agisca in seno all'assemblea societaria ove non abbia ricevuto gli indirizzi e gli obiettivi da raggiungere da parte del proprio consiglio comunale ovvero in presenza di patti parasociali essi siano scaduti per decorrenza del quinquennio legale. In tali casi si crede che vi sia un vizio della volontà dell'ente locale e la singola volontà stessa sembra minata da illegittimità. Diverso è poi il discorso sull'incidenza di tale vizio sull'atto collegiale assembleare della società. Questo è argomento di diritto privato commerciale ed esula dai nostri attuali obiettivi.

Sul punto cfr. AA. VV., *Il sistema di programmazione e controllo dell'ente locale sugli organismi partecipati*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009.

Le nuove norme stabiliscono, inoltre, la necessità dell'organizzazione di un *"idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica"*. Tuttavia anche la possibilità di organizzare un idoneo sistema informativo dipende sostanzialmente dalle previsioni del contratto di servizio, il quale deve consentire l'accesso agli atti della società che interessano l'Ente, secondo le modalità e la tempistica utile allo stesso. In ogni caso l'effettività dei controlli dipende dal sistema complessivo di *governance*, alla realizzazione del quale sembrano essere preordinate le norme analizzate e le cui caratteristiche dipendono in larga parte dalla misura di partecipazione dell'Ente alla società, riducendosi al minimo nel caso di partecipazione polverizzata ed espandendosi fino all'estremo nel caso del controllo analogo sulle *società in house*. Si rammenta, inoltre, che le nuove disposizioni normative sulla materia richiamano la necessità di un raccordo programmatico tra attività della società e finalità istituzionali dell'Ente, quanto meno per le società che non gestiscono servizi pubblici.

## **6. I RAPPORTI TRA CONSIGLIO DELL'ENTE LOCALE E SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI**

La normativa più recente ha individuato il Consiglio dell'Ente locale quale destinatario degli esiti dei controlli svolti dalle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti.

La legge 5 giugno 2003, n. 131 (art. 7, comma 7) ha disposto al riguardo che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti riferiscono sugli esiti delle verifiche sulla sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni esclusivamente ai Consigli degli enti controllati. Questi ultimi sono destinatari anche delle pronunce specifiche adottate dalle medesime Sezioni nelle ipotesi di accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o di mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, sulla base delle relazioni del collegio dei revisori, secondo quanto previsto dall'art. 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266. Gli stessi Consigli continueranno ad essere i destinatari naturali delle delibere adottate dalle Sezioni regionali a seguito dell'esame dei bilanci e dei rendiconti eseguito ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della legge n. 266/2005, in continuità con quanto fatto in passato, secondo quanto disposto dall'art. 148 bis Tuel<sup>81</sup>. La previsione

---

<sup>81</sup> Introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e del D. L. n. 174/2012.

normativa appare preordinata a consentire all'organo di controllo politico amministrativo di vigilare sull'adozione, da parte dell'apparato amministrativo, delle misure necessarie all'eliminazione delle irregolarità rilevate e, ancor prima, di individuare esso stesso tali misure laddove si richiedano mutamenti degli indirizzi programmatici.

Pregiudiziale a qualsiasi decisione risulta la conoscenza delle delibere dell'organo di controllo che non può essere intesa in senso formale, quale ricevimento dell'atto inviato al Consiglio da parte dell'Ufficio competente con conseguente protocollazione, ma deve essere garantita attraverso una procedimentalizzazione dei lavori consiliari che assicuri l'effettiva conoscibilità delle deliberazioni della Corte dei conti. Spetta al Consiglio, nell'esercizio dell'autonomia regolamentare allo stesso riconosciuta, disciplinare la procedura di inserimento all'ordine del giorno e di discussione delle deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti, assicurandosi che siano sempre garantiti i diritti delle minoranze. La rilevanza delle censure contenute nelle deliberazioni e le difficoltà connesse all'individuazione delle conseguenti misure correttive possono richiedere tempi lunghi e necessità di riflessioni approfondite non sempre compatibili con previsioni di altri punti all'ordine del giorno, spesso numerosi e di urgente trattazione, rendendo auspicabile la previsione di un'apposita seduta consiliare. La natura tecnica specialistica della materia potrebbero, inoltre, richiedere la presenza di soggetti competenti (organi di revisione, responsabile del servizio finanziario) e la disponibilità, da parte dei singoli componenti del Consiglio, delle deliberazioni della Sezione in tempi congrui. Al riguardo si precisa che l'autonomia riconosciuta agli Enti locali non li esenta dall'obbligo di prendere in considerazione le censure e i suggerimenti, di predisporre misure conseguenti e di inviarle per la successiva valutazione. Il D. L. n. 174/2012 ha innovato anche su questo punto, determinando in modo fisso il termine (sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia) entro cui gli Enti locali hanno l'obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e disponendo che, nelle ipotesi di mancata adozione delle misure e/o negativa valutazione delle stesse da parte della Sezione, viene preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

L'individuazione di una qualsiasi irregolarità amministrativa o/e contabile non può rimanere circoscritta al rapporto Segretario – Responsabile del Servizio. Il Legislatore vuole che si crei un circuito virtuoso di informazioni verso il sistema dei controlli di tipo tradizionale; un obbligo di informazione che, se non realizzato, costituisce esso stesso violazione di legge e, in quanto tale, sanzionabile (omissione d'atto d'ufficio). Omissione rilevabile da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti

nel corso dell'attività che essa svolge in sede di controllo sulla gestione o in sede di accertamento sull'attendibilità delle dichiarazioni rese dal responsabile politico di vertice ai sensi dell'art. 148, c. 1, del Tuel (introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e) del d.l. n. 174/2012, in vigore dall'8 dicembre 2012). E' ragionevole pensare che qualsiasi omissione operata nei termini suindicati costituisce intralcio al funzionamento corretto degli altri due organi di controllo interno richiamati:

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

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

E, in tal caso, si viene a costruire un reticolo di analisi del comportamento gestionale tenuto dai diversi dipendenti: tra gli elementi di valutazione assumeranno valore le deviazioni dalla norma; deviazioni che dovranno essere opportunamente "pesate", in quanto più o meno incidenti sul livello della retribuzione aggiuntiva a quella fondamentale. D'altra parte, le reiterate violazioni di legge (c.d. "vizi di legittimità") vengono configurate dall'ordinamento come giustificazione che potrebbe essere posta a base della dichiarazione d'indisponibilità dell'Ente a proseguire nel rapporto di lavoro stipulato con il dirigente o con il dipendente in genere.

## **7. LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA COME CONTROLLO**

Il canone della trasparenza amministrativa<sup>82</sup> ispirò il legislatore del 1990 che, con la L. n. 241 segnò (almeno sulla carta) una svolta nei rapporti tra amministrazione e cittadino, soprattutto attraverso la partecipazione e l'accesso agli atti. Cionondimeno, la trasparenza, seppur immanente ad ogni profilo disciplinatorio della nuova legge, non fu contemplata, ab origine, fra i criteri dall'azione amministrativa. In effetti, la previsione dei criteri di cui alla prima stesura dell'art. 1 citato (economicità, efficacia e pubblicità), non risultò sufficiente per generare quel salto di qualità nei rapporti con lo Stato, che i cittadini attendevano. Le ragioni di tale fenomeno sono sostanzialmente due:

a) anzitutto la verifica sull'economicità e l'efficacia ha stentato (e stenta) a raggiungere adeguati standard di effettività;

---

<sup>82</sup> Per un contributo monografico piuttosto recente sul punto cfr. Merloni F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008.



b) in secondo luogo la trasparenza finalizzata alla rendicontazione della performance, esige la preventiva progettazione di un sistema fondato sulla interconnessione fra i diversi segmenti della performance amministrativa ed i meccanismi per la relativa misurazione, rendicontazione e valutazione. Con il recente decreto legislativo n. 33/12 la trasparenza viene ulteriormente rafforzata, nel senso che essa diventa un principio dell'ordinamento amministrativo, come precipitato immediato del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. secondo una definizione dottrina che qui si intende accettare "la trasparenza coincide con la disponibilità effettiva delle informazioni"<sup>83</sup>. Tale dottrina, del tutto condivisibilmente, distingue la trasparenza come diritto<sup>84</sup>, come risultato<sup>85</sup> e, sotto questo profilo essa è un principio di livello costituzionale. In quanto risultato la conoscenza deve essere effettiva, cioè come pubblicità, e potenziale, intesa come accesso delle informazioni detenuta da un ente pubblico. Inoltre la trasparenza è un risultato misurabile<sup>86</sup>, poiché le istituzioni sono trasparenti quando sono conosciute e conoscibili la loro organizzazione e i modi di svolgimento delle attività. Infine essa è uno strumento, quando si pone come funzione del raggiungimento di altre finalità rilevanti, quali la tutela delle situazioni soggettive coinvolte nell'esercizio dei poteri, la più generale finalità di controllo democratico. Il controllo dei cittadini era già stato considerato da Giannini che predicava il seguente schema: conoscenza delle informazioni, loro valutazione, giudizio con applicazione di eventuali misure conseguenti. Il carattere precipuo della trasparenza è quello di strumentalità rispetto al controllo diffuso. La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. La trasparenza attua il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà

---

<sup>83</sup> La definizione si deve a Merloni F., nell'opera citata alla nota precedente. L'A. afferma altresì: "la trasparenza pubblica è anch'essa una conoscenza, che deve essere assicurata al cittadino in funzione dell'esercizio dei poteri ad esso spettanti in quanto sovrano nei confronti del temporaneo detentore di poteri pubblici, cioè nei confronti di quelle istituzioni pubbliche che si vedono attribuire dalla legge poteri in vista del perseguimento di finalità di interesse generale".

<sup>84</sup> Merloni F afferma: "che essa sia affermata in termini di pubblicità (delle informazioni) o di accesso (alle informazioni), la trasparenza consiste nel riconoscimento di una situazione giuridica soggettiva attivabile davanti ad un giudice. Ad essa corrispondono obblighi, di diffusione delle informazioni o di garanzia dell'accesso alle informazioni, che gravano sui detentori delle informazioni".

<sup>85</sup> "Essa si realizza quando il destinatario (cittadino, utente, contraente, socio) acquisisce la conoscenza delle informazioni utili".

<sup>86</sup> Non si può dire soddisfatto il principio di trasparenza in presenza del solo profilo giurisdizionale. "È necessaria una disciplina generale, legislativa, che imponga dei livelli minimi di trasparenza, almeno per tutte le amministrazioni pubbliche".

nel servizio alla nazione. Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli.

Interessante e significativa l'introduzione del cosiddetto accesso civico, che si distingue dal diritto di accesso di cui alla legge n. 241/90, perché quest'ultimo afferisca alla posizione soggettiva di un *quavis de populo* nei confronti di un atto o documento (ma non informazione), mentre l'accesso civico modula l'accesso di documenti e atti, e qui anche informazioni cui la pubblica amministrazione deve dare necessariamente pubblicità (appunto obbligatoria). Quindi essi operano su piani diversi. L'accesso civico è inteso come obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati e comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione e si pronuncia sulla stessa.

Certamente una novità rilevante è il piano triennale della trasparenza di cui si dirà in altra parte del presente lavoro di ricerca. Qui solo un'indicazione generale. Occorre distinguere, come già fatto da una dottrina<sup>87</sup>, tra atti e documenti formati dall'ente e soggetti alla pubblicazione dagli atti e documenti di trasparenza, consistenti in atti destinati per legge a soddisfare esigenze di pubblicità. Ecco i piani siffatti sembrano proprio rientrare nel secondo filone tipologico, di cui la dottrina citata aveva già intuito la esistenza.

L'obbligo di trasparenza riguarda atti e informazioni di qualità democratica e afferenti agli interessi personali e patrimoniali sia degli organi politici amministrativi che dei dirigenti di vertice e non, nonché i dati relativi al trattamento economico e organizzativo del personale. Nella materia si svolge una funzione di garanzia della trasparenza che è fatta di progressivi affinamenti di regole generali e concrete<sup>88</sup>.

Ai nostri fini è rilevanti ciò che afferma l'art. 23 del decreto poiché indica specificamente alcune tipologie di atti sottoposti al controllo civico. È pur vero che l'accesso civico e la trasparenza si direzionano verso l'esterno, poiché, come detto, fanno parte dei controlli esterni civici e democratici; però è anche da sottolineare che gli atti ivi indicati possono e dovrebbero essere inclusi in quell'ampia categoria di "altri atti", che come visto l'art. 147 bis comma 2 prevede di sottoporre al controllo interno e successivo affidato anche al segretario comunale. Anzi in considerazione di quanto si

---

<sup>87</sup> Cfr. ancora Merloni F. op. cit. pag. 17.

<sup>88</sup> Così Merloni F, op. cit., pag. 24.

è affermato in tema di tecniche di campionamento e di scelta razionale finalizzate al controllo successivo, questi atti ben dovrebbero costituire una scelta obbligata di controllo poiché gli organi di vertice, sia amministrativi che politici devono poter assicurare che l'ente locale svolga la sua azione in modo osmotico con l'ambiente esterno: per cui ciò che viene controllato all'interno, certamente prima della pubblicazione oppure successivamente all'acquisto dell'efficacia, è ragionevole che coincida con ciò che il d. lgs. n. 33 prevede obbligatoriamente di pubblicare. Il punto giuridico di criticità risiede nell'armonizzazione delle tempistiche, in effetti, in assoluto non sempre coincidenti. Su questo la regolamentazione interna potrà certamente intervenire in modo utile e opportuno.

Quanto si è venuto ora a dire ci sembra formalmente confermato non solo da un'interpretazione sistematica ma anche dalle norme previste per le società partecipate dagli enti locali e sui relativi obblighi di trasparenza di codeste società ed entità giuridiche<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Per non appesantire il testo riportiamo qui il testo dell'articolo 22: "1. Ciascuna amministrazione pubblica e aggiorna annualmente:

a) l'elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dalla amministrazione medesima ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

b) l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

c) l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate. Ai fini delle presenti disposizioni sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi;

d) una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma. 2. Per ciascuno degli enti di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo. 3. Nel sito dell'amministrazione e' inserito il collegamento con i siti istituzionali degli enti di cui al comma 1, nei quali sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico, in applicazione degli articoli 14 e 15. 4. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, e' vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata. 5. Le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza di cui ai commi 1, lettera b), e 2, da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni. 6. Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione nei

Una disposizione poco valorizzata nei commenti del decreto ci sembra l'art. 26, comma 3 ultimo periodo per cui gli organi di controllo interno anche d'ufficio rilevano le mancanze e gli inadempimenti nella pubblicazione dei dati e informazioni relative ai destinatari di vantaggi economico patrimoniali, comunque denominati, e superiori a 1.000 euro che l'ente attribuisca con proprio provvedimento<sup>90</sup>.

La norma individua un'area in cui anche i controlli interni possono e devono intervenire. In via preventiva, la rilevazione va attribuita ai responsabili di procedimento, a chi emette il parere o il visto di regolarità contabile, poiché la pubblicazione costituisce requisito legale (cioè ab externo) di efficacia del provvedimento di attribuzione del vantaggio. In via successiva, tale profilo pure andrà sottoposto a controllo successivo anche ove il responsabile della trasparenza sia soggetto diverso dal segretario comunale, perché come visto, uno dei principi di revisione aziendale in tema di controllo di regolarità è l'integrità dell'informazione e la trasparenza ricada in essa. Resta del tutto possibile che il giudizio del responsabile del controllo successivo possa essere diverso da quello del dirigente responsabile del procedimento relativo oppure dal responsabile della trasparenza. In tali casi la mediazione organizzativa è affidata, si crede, all'organo giuntuale cui residuano ex articolo 48 Tuel n. 267/00 poteri di organizzazione ampi e flessibili.

Particolarmente significativa è la pubblicazione dei rilievi dei soggetti che effettuano controlli interni ed esterni sugli atti della gestione<sup>91</sup>. La norma parla indifferentemente di controlli senza distinzione, per cui è chiaro che si riferisca sia a quelli di gestione che a quelli contabili, sia a quelli svolti in sede preventiva che successiva e in itinere del controllo di gestione. La esternalizzazione degli (soli) esiti divergenti sugli atti e procedimenti di gestione rileva ai nostri fini perché conferisce alla funzione di controllo interno un ruolo nuovo: quello di intervenire nella costruzione dell'immagine esterna dell'ente e di entrare, attraverso la forma della trasparenza nel circuito democratico. La trasparenza sugli rilievi non recepiti (escludendosi pertanto gli atti di controllo che non recano rilievi e quelli i cui rilievi sono stati recepiti in toto dal soggetto controllato) permette alla gestione del controllo interno di guadagnare una

---

confronti delle società', partecipate da amministrazioni pubbliche, quotate in mercati regolamentati e loro controllate.

<sup>90</sup> La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo e' 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 decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

<sup>91</sup> Questo obbligo è sancito in modo icastico dall'articolo 31: "1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, unitamente agli atti cui si riferiscono, i rilievi non recepiti degli organi di controllo interno, degli organi di revisione amministrativa e contabile e tutti i rilievi ancorché recepiti della Corte dei conti, riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione o di singoli uffici".

legittimazione esterna significativa e ha lo scopo di render edotto il cittadino sulla gestione in concreto della res pubblica, da un lato, ma dall'altro, e osservato l'istituto da un lato, diciamo, interno, attribuisce una responsabilità maggiore al controllore che in qualche modo, ora, risponde anche al cittadino e non solo all'organo che ha permesso o autorizzato la sua nomina. Si crede che questo profilo vada valorizzato e portato a sistema.

Si pensi a quanto statuito dall'articolo 37, comma 2 che prevede la pubblicazione della cosiddetta determina a contrarre nei casi di scelta del contraente mediante procedura negoziata ristretta. Si sottopone ad uno specifico obbligo di trasparenza l'emblema dell'atto interno ed endoprocedimentale per eccellenza nelle procedure di appalto.

La trasparenza deve essere osservata, infine, anche come strumento di lotta alla corruzione pubblica, di cui nei prossimi paragrafi si farà una disamina più specifica. Qui solo per completare l'istituto della trasparenza diciamo che rendere effettiva la pubblicità e l'accesso rende più difficile in fenomeno corruttivo. La trasparenza sta vedendo sintetizzati i profili della garanzia dell'imparzialità del risultato amministrativo e la tutela del cittadino contro atti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni lesivi delle sue situazioni giuridiche<sup>92</sup>. Come si dirà oltre la trasparenza è stata estesa non solo agli atti e alle informazioni ma all'attività. Su questo la legge n. 190/2012, segna decisamente un passo in avanti. Ma di questo si tratterà oltre.

## **8. IL CONTROLLO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE AMMINISTRATIVA: L'IMPIANTO NORMATIVO DELLA LEGGE 190/2012**

A conclusione della presente parte si vuole analizzare brevemente, e solo per principi generali<sup>93</sup>, la disciplina dei controlli di prevenzione

---

<sup>92</sup> Così Merloni F., La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190/12 e d. lgs. n. 33/2013, pag. 17.

<sup>93</sup> Non è possibile qui esaurire l'ampio dibattito già sorto sulla materia. Di seguito però indichiamo la bibliografia considerata. Barrera P., La corruzione nella pubblica amministrazione: le strategie di contrasto bibliografia minima, ottobre 2013, in Aa. vv., La corruzione amministrativa: cause, prevenzione, rimedi, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli editori, Firenze 2010; A. Conz- L. Levita, La legge anticorruzione, Dike giuridica editrice, Roma, 2012; S. Padaro -A. Pastore, Legge anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n.190), Giuffrè editore, Milano, 2012; M. Bianco, Corruzione: effetti sulla crescita e determinanti, rapporto Banca D'Italia-Eurosistema, Roma, 23 marzo 2012; F. Ferraro-S. Gambacurta, Anticorruzione, Maggioli, Rimini, 2013;

A. Pajno, Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione (relazione al 59° convegno di studi amministrativi, Varenna 19-21 settembre 2013), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)  
R. Cifarelli, Corruzione amministrativa e controlli: spunti di riflessione, in

della corruzione pubblica all'interno delle amministrazioni locali e il ruolo del segretario comunale. Questo ci permetterà, poi, di fare delle valutazioni della nuova normativa all'interno del sistema dei controlli interni pubblici.

In questo paragrafo solo brevi cenni della disciplina generale, poiché gli aspetti salienti e che riguardano il tema del presente lavoro sono opportunamente trattati in altro contesto. Qui solo sottolineare che il tema è molto sentito al livello dottrinario e politico nei contesti internazionali e sono state stipulate diverse convenzioni<sup>94</sup>.

Il legislatore con il chiaro intento di arginare i dilaganti fenomeni di malcostume e di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni, anche locali, ha adottato un articolato piuttosto analitico che si fonda essenzialmente su alcuni pilastri<sup>95</sup>: l'adozione di misure in via preventiva e di natura amministrativa e non solo penale, la creazione di un sistema pubblica di prevenzione della corruzione, l'introduzione di specifiche sanzioni e la revisione delle regole sull'organizzazione amministrativa interna.

La legge n. 190/12 interviene a disciplinare misure di organizzazione che, per una valutazione realizzata ex ante dal legislatore, si crede possano limitare i fenomeni corruttivi. È stato affermato che: “pur con (...) limiti la legge costituisce il primo tentativo di un approccio globale al tema, che cerca di aggredire i fenomeni di maggiore rilevanza<sup>96</sup>”. In materia di trasparenza la legge n. 190 mira ad un'operazione ambiziosa: nell'esclusione di ogni intervento ampliativo in materia di accesso, riscrivere, sulla base di una delega al Governo, per intero e in modo organico, la disciplina della trasparenza attraverso la pubblicazione sui siti delle pubbliche amministrazioni, superando la precedente frammentazione normativa e garantire, con misure anche sanzionatorie, l'effettivo rispetto dei nuovi obblighi di trasparenza, individuando i procedimenti “a trasparenza prioritaria” perché più esposti a rischio di corruzione.

Per cui si interviene sull'individuazione di aree cosiddette sensibili. Tra queste alcune sono esplicitamente indicate altre vanno indicate direttamente dall'amministrazione locale. Tra quelle espressamente contemplate vi sono il conferimento e l'attribuzione di vantaggi economici

---

[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); B. G. Mattarella, La prevenzione della corruzione in Italia, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2013, p.123 ss.

<sup>94</sup> Cfr. S. Bonfigli, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione* in Astrid, *La corruzione amministrativa*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Firenze, Passigli, 2010.

<sup>95</sup> Merloni F., La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici, in *Atti del Convegno di Firenze*, 12/04/2013.

<sup>96</sup> Cfr. Merloni F., le misure amm.ve di contrasto alla corruzione, in *Astrid 2013*, che riporta il testo della relazione tenuta al 59° Convegno di Varenna del 21 settembre 2013.

a soggetti privati, appalti, il ciclo dei rifiuti e quello dei materiali anche inerti, le concessioni di beni pubblici. Le misure ritenute più idonee sotto il profilo organizzativo sono considerate le rotazione dei vertici dirigenziali, l'individuazione di un piano interno di prevenzione della corruzione, sulla base di linee generali nazionali (che a loro volta danno vita al Piano triennale nazionale sulla corruzione).

Il legislatore ha, altresì, costituito il sistema di vigilanza che prevede l'intervento e le azioni dell'Anac, del Dipartimento della funzione pubblica, dell'ente pubblico stesso. All'interno delle amministrazioni locali il responsabile della prevenzione della corruzione è il segretario comunale, che diventa, di norma, il terminale locale dell'intero sistema. Quindi la ratio legislativa si fonda sul controllo in loco dell'azione amministrativa e in via preventiva mediante la vigilanza attribuita in via originaria al vertice amministrativo. Questa circostanza, come vedremo, non è secondaria, poiché gli istituti del controllo sono e costituiscono sempre un linguaggio dell'ente controllante su quello controllato. E ciò accade anche in questo caso.

Infine il legislatore prevede un set di sanzioni amministrative e disciplinari per i casi di omissione del controllo e di violazione reiterata, sia dei diretti soggetti interessati da una vicenda di corruzione che, questa è veramente una novità, per i soggetti che hanno l'obbligo di vigilare e controllare l'attuazione delle misure preventive anticorruzione. Questi ultimi restano responsabili sotto il profilo disciplinare ed organizzativo nei casi di atto corruttivo commesso all'interno dell'amministrazione locale a cui segue una condanna anche non passata in giudicato. Si costituisce una sorte di responsabilità oggettiva in cui, però, è ammessa la prova di discarico, coincidente col fatto incolpevole, che è costituito dalla prova che il piano anticorruzione sia stato effettivamente adottato prima del fatto di corruzione, la vigilanza effettiva e l'adozione di misure idonee rispetto all'ambito organizzativo in cui i fatti si siano svolti.

Si noti subito che la legge n. 190/12 è esecuzione diretta della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110, nonché è attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e costituisce, altresì, esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione

statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione. Inoltre ai sensi del comma 59 dell'articolo 1 le disposizioni di prevenzione della corruzione sono quasi tutte di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione; per cui esse sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Relativamente agli enti territoriali recente è la questione di quale sia l'organo idoneo ad adottare il piano anticorruzione. L'Anac con delibera n. 12/2014<sup>97</sup> ha considerato la giunta in considerazione della competenza della stessa anche alla luce dello stretto collegamento tra il piano triennale di prevenzione della corruzione e i documenti di programmazione previsto dal Piano nazionale anticorruzione, salvo diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione dal singolo Ente.

## **9. LA DEFINIZIONE DI CONTROLLO INTERNO: QUESTIONE STRUTTURALE O DI PERIMETRO DI ESERCIZIO?**

A questo punto della trattazione occorre affrontare un profilo di indagine nel nostro lavoro che attiene all'individuazione dei controlli interni negli enti locali: occorre chiedersi se quelli disegnati dalla legge n. 231/12 e dal dl gsl n. 190/142 e dai dd.ll.gg. ss. n. 33 e 39 del 2013 siano rientranti tra le forme di controllo interno. Di questo si dirà oltre ma qui va sviscerata la questione di cosa sia il controllo interno e se i nuovi controlli siano tutti qualificabili come interni.

Sul punto la dottrina è alluvionale e non potrebbe spettare a noi un ruolo né di sintesi né di analisi, che sarebbe certamente incompleta.

Qui si vogliono solo sollevare alcune questioni che sembrano interessanti per il prosieguo del lavoro.

Si crede che il metodo di risposta giuridica più funzionale alla nostra domanda sia quello dell'interpretazione teleologica delle norme, come già detto.

Il modello da cui si può partire per una minima argomentazione su tematiche teoretiche generali di diritto pubblico in materia di controlli sono certamente i modelli dei rapporti tra stato ed autonomie. Sul punto le significative pagine del Berti<sup>98</sup> vanno fatte risuonare efficacemente, si

---

<sup>97</sup> Pubblicata in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

<sup>98</sup> Berti G., op. cit..



spera. Inoltre nel presente paragrafo si intende solo accennare ad una traccia giuridica che è emersa mentre il presente lavoro di ricerca si compiva: le funzioni di controllo come linguaggio sia esterno che interno ad un'organizzazione pubblica. Il tema è molto ampio ed è relativo anche a profili di organizzazione delle pubbliche amministrazioni che porterebbero fuori dal perimetro del presente, ma è suggestivo introdurlo all'esito delle analisi sui nuovi istituti di verifica interna. Sembra che la dottrina non si sia occupata dei controlli interni come linguaggio ma solo di quelli esterni. Qui un minimo tentativo ed un abbozzo di prospettiva viene offerto.

Sotto l'aspetto descrittivo il controllo è esterno se soddisfa l'interesse di un soggetto estraneo all'ente locale.

Il controllo interno è essenzialmente posto alla soddisfazione dell'interesse della stessa amministrazione locale.

Il controllo, come attività amministrativa interessata, e non quindi obbiettiva e disinteressata, è stato invero concepito come criterio di un rapporto tra la persona giuridica dello stato e la persona giuridica territoriale. Si è detto altresì che il controllo è in antitesi alla gerarchia<sup>99</sup>, sia pure a senso unico, giacché quando vi è solo controllo non vi è gerarchia, ma quando vi è gerarchia vi è anche, più o meno distinguibile, controllo. Così come la gerarchia presuppone una omogeneizzazione e talora una identificazione di uffici e di competenze, il controllo presuppone una omogeneizzazione sul piano degli atti. Intanto lo stato controlla gli atti delle amministrazioni locali, in quanto questi atti siano omogenei a quelli che esso stesso emana. In altri termini, gli atti delle amministrazioni locali vengono fatti oggetto di quei controlli previsti nella legislazione comunale e provinciale perché essi hanno le stesse caratteristiche degli atti dello stato. Reciprocamente, gli atti delle amministrazioni locali hanno gli stessi effetti degli atti statali, perché sono soggetti al controllo dello stato. Si tratta dunque di due aspetti doppiamente legati fra loro. Il controllo statale non contraddice all'autarchia, ma ne è l'altra faccia.

Diverso è il rapporto logico con l'autonomia riferita all'ordinamento territoriale: è con questa che il controllo, così come attualmente operante,

---

<sup>99</sup> Romano S., *Il Comune cit.*, pp. 561, 562; Marchi, *L'istituto cit.*, p. 354 ss.; Forti, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Trattato Orlando*, vol. II, parte II, Milano 1915, p. 660 ss.; L'antitesi fra controllo e gerarchia è posta ovviamente non dal punto di vista logico, giacché l'attività di riesame si riscontra allo stesso modo nei rapporti di autarchia e nei rapporti di gerarchia (v. spec. Giannini M. S., *Corso di diritto amministrativo*, II, p. 329 ss.); ma alla stregua di un criterio diverso, e più significativo, secondo cui il controllo di legittimità e di merito sarebbe l'espressione sensibile del rapporto di autarchia, e cioè di un rapporto tra soggetti pubblici, laddove nella gerarchia il controllo non assumerebbe caratteristiche proprie, confondendosi tra i rapporti generici tra superiore e inferiore (Amorth, *La nozione di gerarchia*, Milano 1936, pp. 16 e 22 ss.). significativo quanto osservato al proposito da Berti G., *La pubblica amministrazione come organizzazione* (Padova 1967) p. 119 ss..

confligge insanabilmente. Ed ecco i due piani che non si debbono confondere: quello dell'autarchia e quello dell'autonomia. La prima implica il controllo esteso al merito, come un momento necessario dell'unità amministrativa raggiunta intorno all'amministrazione statale; la seconda respinge il controllo di merito, in quanto è diretta a raggiungere una unità sul piano dell'ordinamento repubblicano.

I controlli interni sono parte integrante dell'organizzazione amministrativa e, conseguentemente, partecipano al perseguimento dell'interesse pubblico attraverso la verifica di un efficiente, efficace ed economico impiego delle risorse umane e strumentali nella Pubblica amministrazione. I controlli interni, oltre a valutare, indirizzano e correggono l'azione amministrativa in funzione degli obiettivi predefiniti e delle responsabilità.

I controlli esterni sono, invece, affidati ad organi che non appartengono all'amministrazione. La tipologia più diffusa di controllo esterno è stata per lungo tempo rappresentata dal controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi, mentre soltanto di recente si sono sviluppati i controlli successivi sui risultati di gestione.

Gli organi ai quali è affidato il controllo esterno sono molteplici. Nelle amministrazioni dello Stato, sia il controllo preventivo di legittimità, sia il controllo successivo, sono effettuati dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100, co. 2°, Cost., mentre, per quanto riguarda gli enti pubblici, il controllo è svolto dai ministeri vigilanti e dalla stessa Corte dei conti. Nelle amministrazioni regionali e negli enti locali, dopo l'abrogazione (ex art. 9, co. 2°, L. cost. n. 3/2001) dei controlli preventivi di legittimità esercitati dalle commissioni statali di controllo sugli atti delle regioni e dai Co.re.co., il controllo successivo viene anche esso svolto dalla Corte dei conti<sup>100</sup>.

I controlli interni hanno, come detto, la funzione di contribuire al miglioramento dell'azione amministrativa sul presupposto che i loro

---

<sup>100</sup> Il controllo esterno della Corte dei conti sulle pubbliche amministrazioni è regolato principalmente dalla L. n. 20/1994, che individua le competenze della Corte dei conti nel controllo preventivo di legittimità e nel controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria. Inoltre, la Corte accerta, anche sulla base degli esiti dei controlli interni, l'«adeguatezza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge».

Il giudizio di controllo successivo sulla gestione operato dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, co. 4°, della L. n. 20/1994, consiste nell'accertamento della legittimità e della regolarità delle gestioni, nonché nella verifica del funzionamento dei controlli interni in ciascuna amministrazione, ed è proteso a rilevare, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa. Il controllo successivo, a differenza del controllo preventivo, ha come oggetto non il singolo atto, ma l'«attività complessiva della Pubblica amministrazione e verifica la rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi prestabiliti».

risultati debbano servire a realizzare gli obiettivi di buona amministrazione che tutte le amministrazioni sono tenute a perseguire.

In particolare, il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti ha una doppia finalità: da un lato, verifica l'affidabilità dei controlli interni delle singole amministrazioni, e, dall'altro, utilizzando i rapporti e le relazioni dei controlli interni, supporta in funzione garantista e collaborativa il Parlamento, i Consigli regionali e gli altri organi di governo degli enti pubblici controllati, in ordine ai risultati della gestione<sup>101</sup>.

I controlli interni ed il controllo esterno sulla gestione, ancorché aventi uno scopo propriamente collaborativo e di supporto, si distinguono per collocazione e per funzione. Infatti, se da un lato, la ratio ispiratrice dei controlli interni si fonda sull'interesse pubblicistico alla razionalizzazione dei costi e dei rendimenti in funzione della qualità dell'azione amministrativa e dei risultati, in modo da migliorare il rapporto risorse/obiettivi e conseguire migliori performance, dall'altro, il controllo esterno sulla gestione ha la primaria finalità di riferire agli organi politici in ordine al conseguimento degli obiettivi prefissati e all'affidabilità dei controlli interni.

Gli uffici di controllo interno dovrebbero costituire il principale apparato che fornisce dati ed informazioni alla Corte dei conti per lo svolgimento del controllo sulla gestione. La collaborazione tra le strutture di controllo interno e quelle di controllo esterno è basilare per una proficua attività di controllo e per accrescere la trasparenza dell'azione amministrativa. Tuttavia, il deficitario livello di efficienza dei controlli interni indebolisce le risultanze dei controlli esterni. E sovente le tecniche di controllo successivo sulla gestione non riescono a carpire le dinamiche interne delle organizzazioni territoriali.

Lo sviluppo del nuovo sistema di controlli interni fin qui delineato si incardina nella tendenza degli ordinamenti amministrativi delle democrazie contemporanee di evolvere seguendo tre principali direzioni: il potenziamento dell'importanza del principio di efficienza; lo sviluppo di processi di devoluzione, federalismo, decentramento che, rivalutando i livelli di governo regionale e locale, assegnano alle autonomie sempre maggiori poteri nel programmare e gestire i rapporti di prossimità; la spinta verso una maggiore democratizzazione e trasparenza delle istituzioni, in una logica che segna il passaggio dal government alla governance.

---

<sup>101</sup> Per questo motivo, ai sensi dell'art. 3 della L. n. 20/1994, le relazioni della Corte, che hanno quali principali destinatari gli organi elettivi, sono inoltrate anche alle amministrazioni interessate, le quali debbono provvedere a comunicare alla Corte stessa le misure adottate in conseguenza delle osservazioni formulate.

A proposito della prima direzione di riforma, si delinea un sistema di controlli interni saldamente fondato su una moderna elaborazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, il quale viene riferito a profili organizzativi e funzionali: quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità. Questi nuovi canoni diventano integrativi del parametro della legittimità dell'azione amministrativa e il giudizio di valutazione attiene, oltre che alla corrispondenza fra atto e norma, all'idoneità dell'attività amministrativa di assicurare l'ottimale gestione delle risorse.

Venendo al secondo aspetto, il superamento del modello gerarchico nel rapporto tra enti territoriali ha confermato la possibilità per questi ultimi di sviluppare autonomamente, nel rispetto dei principi costituzionali, il *modus operandi* più utile a garantire il buon andamento dell'amministrazione. Nel nuovo sistema alla logica del controllo si sostituisce il principio dell'autocontrollo, articolato su una pluralità di verifiche e controlli interni che possono essere adeguate all'esigenza di ciascun ente, da ricollegare all'autonomia statutaria e regolamentare espressamente riconosciuta dalla Costituzione.

Si deve aggiungere che il quadro costituzionale, non esclude la possibilità di configurare anche forme integrative di garanzia, compatibili con i principi dell'autonomia, nei confronti delle regione e degli enti locali. La ratio dei controlli esterni sembra rispondere prevalentemente a due esigenze: da una parte, la necessità di verifiche riguardanti il rispetto degli equilibri finanziari; da una seconda prospettiva, la necessità di una garanzia legata all'esigenza della sana gestione, al fine di migliorare il rendimento dell'azione amministrativa e rendere effettivo e attendibile il funzionamento dei controlli interni. Da quanto fin qui profilato, le due tipologie di controllo costituiscono un sistema complesso, che vede l'interazione di due componenti, ciascuna con finalità ben precise da raggiungere: da una parte, l'autocontrollo operante a beneficio dell'ente medesimo e della collettività da esso amministrata; dall'altro il controllo esterno, con chiare funzioni di garanzia dell'ordinamento generale. In relazione a quanto esposto, assume specifico rilievo il ruolo della Corte dei conti, alla quale viene affidato il compito di ricreare l'unità della conoscenza sui fatti pubblici.

Il terzo aspetto consiste nel cambiamento di prospettiva che porta le amministrazioni pubbliche verso il superamento del carattere di autoreferenzialità, che per lungo tempo le ha contraddistinte: ciò implica un'apertura verso l'esterno che tende a considerare il rapporto con la comunità territoriale come punto di riferimento della propria funzionalità. L'ente locale passa, così, dalla gestione alla governance; dall'ente che eroga servizi all'ente che programma, regola, controlla. Si fa strada una rinnovata concezione della responsabilità dell'amministrazione pubblica, identificabile nel significato espresso dal termine anglosassone

accountability, e traducibile nella necessità che il comportamento della Pubblica amministrazione debba essere giudicato sulla base della capacità: di generare valore per la comunità di riferimento; di misurare e rendere riconoscibile tale valore; di rendere conto alla collettività delle proprie azioni e degli effetti prodotti.

I principi che ispirano la riforma del sistema dei controlli interni negli enti locali e nelle regioni, vengono, pertanto, a definire un sistema di responsabilità che comprende: il controllo sociale della comunità nei confronti dei loro rappresentanti, attraverso strumenti di rendicontazione idonei; i meccanismi di autocontrollo della legittimità secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità; il sistema dei controlli esterni a garanzia del sistema nazionale, per il coordinamento dell'equilibrio complessivo della gestione finanziaria pubblica.

È opportuno sottolineare il carattere direzionale e autocorrettivo del nuovo sistema, il quale è finalizzato ad innescare un processo di apprendimento organizzativo/gestionale che orienti i decisori pubblici, in una logica di miglioramento continuo. Il quadro sinteticamente richiamato delinea un sistema di controlli interni in costante trasformazione e alla ricerca di un difficile bilanciamento fra l'autonomia, che consente a ciascun ente di dotarsi di sistemi di controllo interno flessibili ed idonei a garantire nel concreto una più efficiente ed efficace azione amministrativa; la garanzia di momenti di collaborazione necessari ad assicurare una corretta interazione tra le varie tipologie di controllo, interno ed esterno, volte al coordinamento dell'equilibrio complessivo della gestione finanziaria pubblica; la necessità di valorizzare momenti unificanti, individuando una metodologia comune che permetta forme di benchmarking, al fine di valorizzare i processi di confronto tra enti.

In questo contesto istituzionale i controlli di regolarità amministrativa e contabile, espressi nelle forme del parer preventivo di legittimità/regolarità afferiscono certamente ai controlli interni e sono attribuiti ai responsabili dei servizi interni e al responsabile della ragioneria comunale.

Il problema si pone per i controlli del segretario comunale, tra cui il giudizio di conformità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, il controllo successivo ex art. 147-bis comma 2. Sul punto come si capisce dalla parte finale di questo lavoro si ritiene che questi siano effettivamente controlli interni. Non anche quello di prevenzione della public corruption ex l. n. 190/12, né quello ex d. lgs. n. 39/13 sull'inconferibilità degli incarichi dirigenziali, né quello sulla trasparenza, con qualche necessario dubbio, ex d. lgs. n. 33/2013. Qualche dubbio su quelli della trasparenza. Anche il controllo sostitutivo ex art. 2 legge n. 241/90 offre margini di dubbio per ricondurlo ad un pieno affare organizzativo interno.

Si intende rappresentare qui sinteticamente un crinale pericoloso i cui due versanti sono l'attrazione del segretario verso i controlli interni organizzativi, che ne faranno una figura dirigenziale interna tout court e il versante dei controlli di conformità della buona amministrazione che possono attrarre il segretario verso il recupero di un'autonomia più spiccata e tutta da augurarsi.

In effetti la discussione tutta dottrinarica per ricomprendere i controlli nella gestione oppure nell'estrometterli non è più convincente<sup>102</sup>.

La discussione, oggi, all'esito della stagione del legislatore dell'emergenza economica e della novella dell'art. 97 Cost. i termini della discussione sono diversi e afferiscono non alla coppia controllo-funzione interna o esterna, ma se l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali possa ammettere che i controlli sull'amministrare degli organi politici e amministrativi siano effettivi. E perché ciò auspicabilmente accada occorre definire un sistema dei controlli che preveda un vero raccordo tra i controlli interni e i suoi soggetti e quelli esterni della Corte dei conti. La soluzione e la proposta qui offerta non è né l'incremento delle forme di controllo né delle sanzioni, ma quelle di lavorare realmente sul coordinamento tra Corte dei conti e segretari comunali. Pochi controlli, poche sanzioni, ma gravi, e tanto coordinamento.

Il segretario deve tornare a fare il controllo, ogni tipo di controllo gli può esser intestato, se volto ai fini dell'armonizzazione dei soggetti che costituiscono la Repubblica. La nuova stagione dei controlli successivi, che assomigliano a veri e propri controlli di merito per riesame ammantati dall'algida veste dei criteri aziendalistici, costituiscono il fulcro per addivenire, poi, a comprendere che lo status del segretario comunale deve trovare una coerente sistemazione. Giammai alle dipendenze di un ministero ma potrebbe essere più corretto porlo definitivamente alle dipendenze funzionali di un ente autonomo, partecipato da tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica e fortemente legato, quale soggetto non togato, alla Corte dei conti, di cui potrebbe arricchire le prassi contabili e di controllo. Un legame che dovrebbe essere nutrito da uno sforzo di formazione congiunto e che potrebbe vedere le Sezioni territoriali della Corte indirizzare le prassi interne di controllo, quale autorità indipendente professionalmente attrezzata a codesto compito. Pur senza invade, beninteso, l'autonomia degli enti. Corte dei conti, dal lato esterno e segretario comunale dal lato interno costituiscono le due facce di una medesima medaglia: la tutela del buon andamento delle gestioni pubbliche di cui al nuovo articolo 97 Cost. e come tutt'uno, seppur distinto funzionalmente, vanno trattati dal legislatore.

---

<sup>102</sup> È saggiamente riportata in Chiappinelli C e Condemi L., Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni, Giuffrè editore, Milano, 2004.

### **PARTE III**

#### **IL RUOLO DEL SEGRETARIO E I CONTROLLI INTERNI.**

#### **IL LIVELLO MICROSTRUTTURALE DI ANALISI**

### **CAPITOLO 1**

#### **L'ORGANIZZAZIONE DEL "SISTEMA" DEI CONTROLLI**

##### **1. IL PERCORSO**

Nella prima parte abbiamo descritto le tipologie classiche dei controlli interni. Nella seconda parte sono stati descritti i tratti normativi dei "nuovi" controlli interni. Ci si è intrattenuti specificamente sul contenuto delle norme proposte dal dl n. 174/12, convertito in legge n. 213/12. Nei prossimi capitoli della presente parte ci soffermeremo anche su altre forme di controllo interno non derivanti direttamente dalla legge n. 213/12. La peculiarità di questa parte del lavoro consiste nel descrivere il rapporto tra la figura del segretario comunale (e provinciale) rispetto a ciascuna funzione di controllo. Nell'ultima parte, invece, si proporranno le valutazioni di merito sull'intero sistema dei controlli interni rispetto alla figura segretariale.

La rassegna delle differenti funzioni di controllo ha lasciato spazio al commento dei diversi istituti, sotto il profilo giuspubblicistico. La sistematicità del complesso dei controlli interni è stata evidenziata puntualmente e per ciascun istituto gli aspetti critici e di irrazionalità giuridica sono stati segnalati e analizzati. L'intervento legislativo del 2012 è segnato anche da elementi positivi di cui abbiamo riferito. Il complesso dei controlli interni si crede può, ancora, volgere verso la configurazione di un vero e proprio sistema giuridico, purché alcune irrazionalità vengano corrette. L'assetto dei controlli interni non sembra ancora compiuto. Alcune irrazionalità, come pure segnalato, sono eminentemente e squisitamente tecniche, altre hanno bisogno di una riflessione maggiore da parte del legislatore poiché involgono convinzioni di fondo.

Alle prime intendiamo ascrivere la mancata previsione di obblighi comunicativi da parte del segretario comunale delle attività da esso svolto alla Sezione regionale della Corte dei Conti oppure all'eccesso di previsione normativa primaria, che, in tema di controlli, sembra proprio

confliggere con l'autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali autonomi. Il decreto legge n. 174 sembra avere al suo fondo una certa linea dirigista e neocentralista che traspare da più di una disposizione.

Al secondo gruppo ascriviamo, forse, quella a ragione ritenuta più grave. Il legislatore non ha inteso rivedere la funzione di garanzia della legalità assicurata dal segretario (né, conseguentemente il suo status giuridico), ma solo attribuirgli compiti, funzioni e responsabilità, che nel loro complesso confermano il ruolo (a volte con un eccesso burocratico da stigmatizzare), ma non interviene sulla posizione di autonomia nell'esercizio di tale funzione. Questa personale convinzione non sembra scontata ed è supportata da un impianto normativo che conferma ciò che si è appena affermato.

Nel presente capitolo e in quello successivo, dunque, ci occuperemo esclusivamente del ruolo e delle funzioni del Segretario comunale in relazione alle novelle legislative in questa materia, anche in relazione alle singole tipologie di controlli. Dapprima analizzeremo le funzioni e il ruolo del segretario al livello di microstruttura. L'analisi giuridica delle disposizioni normative che trattano il tema ci occuperà per diversi paragrafi. È solo il caso di richiamare quanto già affermato in relazione all'impossibilità di rendere uniforme il giudizio sui controlli interni, poiché essi hanno una struttura e una finalità multidirezionale. Per cui ciascuna forma di controllo vede il segretario avente una funzione diversa, condizionata dalle finalità cui il controllo interno stesso tende. Questa finalità specifica (speciale per dirla in termini giuspubblicistici) va considerata, inoltre, rispetto alle funzioni e ai ruoli del segretario comunale e provinciale già a questi attributi, per cui occorrerà anche un'analisi sistematica di tipo giuridico.

Nel capitolo occorrerà fare delle valutazioni di sistema per verificare se, quanto evintosi al livello di interpretazione, sia coerente con l'impianto generale delle funzioni del segretario e, in particolare, valutare quale immagine complessiva della funzione segretariale viene fuori all'esito dell'analisi. Pertanto una valutazione necessaria sarà quella di verificare se la novella legislativa è stata un'interruzione di uno schema consolidato oppure è solo una conferma e, in tal caso, con quali modalità ciò avviene e secondo quali significati e fini.



## 2. RUOLO, FUNZIONI E COMPITI: QUALCHE DISTINZIONE GIURIDICA

Innanzitutto è utile per una migliore comprensione di ciò che si andrà ad esporre nel prosieguo della tesi fare alcune chiarificazioni terminologiche di tipo giuridico. Occorre chiarire il concetto di ruolo che si è usato come titolo dell'intero lavoro. Questo termine indica, generalmente, la posizione di un soggetto all'interno di un'organizzazione rispetto ad altri soggetti. Il discorso non muta se a essere messi in relazione sono due uffici. Il termine "ruolo" ha una valenza essenzialmente manageriale e descrittiva. Gli studiosi che si occupano dei ruoli all'interno di un'organizzazione costituiscono l'ampia gamma dei manager a cui il discorso giuridico appare viepiù come una delle condizioni del proprio lavoro. Invece occorre discorrere più correttamente di "funzione".

Questo lemma evoca un bagaglio giuridico giuspubblicistico di cui fare patrimonio e che, certamente, non è scopo di questo lavoro neanche descrivere sinteticamente<sup>103</sup>, ma che nella sua più accreditata definizione può essere di qualche utilità. Sotto il profilo etimologico funzione deriva da *funcuts* (lat.), nel senso di esercitare, accudire e compiere. Indica propriamente l'atto del fungere, del compiere un compito dell'esecuzione. Per gradazione semantica diventa l'atto o l'operazione da compiere. Sotto il profilo giuridico resta ancora insuperata la lezione di Benvenuti il quale testualmente afferma in un suo scritto<sup>104</sup>: *"sotto il profilo obbiettivo, dunque, la funzione è un momento della concretizzazione del potere in un atto: momento di cui è appena da sottolineare qui la sostanziale unitarietà". (...) dal punto di vista soggettivo (...) io devo dire che si intende per funzione non più il farsi dell'atto ma il fare l'atto, non più il differenziarsi del potere ma il differenziare un potere"*. Non occorre indugiare oltre su questo concetto, poiché nella sua descrizione appare chiaro così come nei suoi esiti amministrativistici, anche ai nostri fini. Nel prosieguo intenderemo,

---

<sup>103</sup> La bibliografia da richiamare sarebbe sterminata. Qui si dà solo una breve elencazione dei testi nel tempo consultati e studiati e di cui resta traccia nel percorso di studio personale. Sulla funzione cfr. Bassi, *Lezioni di diritto amministrativo*, IV edizione, Milano, 1995, pag. 15 e ss.; Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2009; Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007; Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, II ed., Torino, 1996; Cotza P., *Potere autoritativo e modelli consensuali nel diritto dell'amministrazione pubblica*, Jovene, Napoli, 2007; Fiale A., e Fiale E., *Diritto urbanistico*, Simone, Napoli, 2006; Garofoli R., Ferrari G.F., *Manuale di diritto amministrativo*, IV edizione, Nel diritto editore, Roma, 20110; Giannini, *Diritto Amministrativo*, III, Milano, 1993, pag. 609; Mengoli G. C., *Manuale di urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1982; Pericu, in AA. VV., *Diritto Amministrativo*, Bologna, 1998; Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1989, pag. 131; Stanzione P. e Saturno A. (a cura di) *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2006; Virgas P., *Diritto Amministrativo*, I, Milano, 1999; Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1958;

<sup>104</sup> Cfr. Benvenuti F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo, prolusione* al corso di diritto amministrativo tenuto il 3 dicembre 1951 alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova.

quindi, la denominazione ruolo come “la funzione” del segretario comunale nell’ambito dei controlli interni. Inevitabilmente utilizzeremo entrambe le espressioni. L’espressione ruolo, però, torna utile e funzionale ove si indicherà che le funzioni del segretario comunale rispetto ai controlli interni sono molteplici perché finalizzate alla garanzia della tenuta degli interessi costituzionali individuati dal legislatore nei controlli e che sono incardinate in una unica figura soggettiva organica. Per cui con “ruolo” indicheremo la sintesi di queste funzioni, soprattutto nell’ultimo capitolo.

Ci sembra significativo sottolineare, anche, che discorreremo di funzione al plurale e non di singola funzione. Infatti le differenti tipologie costitutive dei controlli interni prima illustrate ci permette di fare una brevissima considerazione, quasi a ulteriore chiusura del capitolo precedente; i controlli interni si manifestano come procedimenti amministrativi, finalizzati alla tutela di differenti interessi pubblici, non sempre intestati all’azione della pubblica amministrazione locale, ma pur sempre riferiti oggettivamente ad essa. Per cui il discorso scientifico va ancorato ai fatti come essi si manifestano; ed essi si danno come complessi e articolati, unitari (a volte), ma diversi. Per cui intendiamo parlare delle funzioni di controllo del segretario comunale, e, intanto, questo percorso può essere intrapreso in quanto egli risulti esser intestatario di disomogenee categorie di controlli, come già dimostrato. Disomogeneità dei fini di controllo, multiformità delle tipologie procedurali, unicità della funzione e, ora, del ruolo.

Di questo ci occuperemo.

### **3. LA PARTECIPAZIONE DEL SEGRETARIO ALLA ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI**

Risolte le questioni semantiche occorre procedere il passo verso la individuazione della funzione di controllo unitaria ma multiforme di cui sopra.

Nell’analisi ci sorregge il testo delle disposizioni normative del nuovo capo sui controlli del Tuel n. 267/00. È solo il caso di notare che il dibattito sulla relazione tra segretario comunale e controlli interni non è molto copioso ed è stato intrattenuta da una parte della dottrina che si occupa di amministrazioni locali. Per cui da un lato occorrerà riferirsi ad essa e dall’altro sarà necessario produrre argomentazioni del tutto personali. Il

tema centrale è la analisi dei rapporti di potere all'interno della governance dell'ente locale<sup>105</sup>.

L'articolo 147 Tuel afferma al comma 4 che l'organizzazione del sistema dei controlli interni è partecipato da una pluralità di figure amministrative, tra cui il segretario dell'ente<sup>106</sup>; le altre sono il direttore generale e i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituiti. La prima analisi sul piano micro strutturale che occorre fare è quella di comprendere il significato giuridico del termine "*partecipa*". Si dica subito che, in verità, il termine è utilizzato in modo piuttosto atecnico, al limite della vaghezza. Il diritto amministrativo non conosce l'istituto della direzione per partecipazione, ma conosce quello della partecipazione procedimentale. Non sembra che la funzione del segretario qui possa assumere la direzione del processo, poiché la norma non lo prevede. Si dica anche che, però, la partecipazione non solo è dovuta in termini di obbligo, ma è anche primaria, cioè non legata all'esistenza del direttore generale, come recita invece, la norma relativamente al controllo strategico<sup>107</sup>. A tempo debito si analizzeranno anche questi profili minuziosi. Ora conviene considerare che l'organizzazione del sistema dei controlli interni prevede un procedimento complesso, in cui sono inclusi sia gli organi di indirizzo politico amministrativo, che di gestione. È pur vero che la norma non lo afferma espressamente, ma lo strumento dell'interpretazione sistematica aiuta molto in questi casi. Si deve, perciò, considerare che le nuove norme vadano interpretate anche nell'insieme del testo normativo di cui al d. lgs. n. 267/00 e ss.mm.ii. e, pertanto, come noto all'organo politico consiliare spetta l'approvazione del regolamento interno sui controlli, così come alla Giunta comunale spetta la proposta di codesta deliberazione oppure l'espressione di un suo parere, ove previsto dal regolamento interno di organizzazione degli uffici e dei servizi o dallo statuto. La prassi suggerisce che più spesso la Giunta comunale adotti l'atto regolamentare per vederlo, poi se del caso, approvato, con o senza emendamenti, dal Consiglio comunale. Questo in ogni modo è un profilo formale del procedimento, poiché si è discusso delle competenze, ma non della funzione di organizzazione nel merito. Per cui si dica che nel merito dell'esercizio della funzione di organizzazione la Giunta, in qualità di

---

<sup>105</sup> Sull'ampia tematica si rinvia a Di Gaspare G., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1992.

<sup>106</sup> Per semplicità espositiva si riporta il testo della disposizione: "4. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite".

<sup>107</sup> In tale forma di controllo si prevede un ruolo del segretario solo in via eventuale, facoltativa e sussidiaria rispetto alla figura del direttore generale.

organo di gestione ovvero di media programmazione, svolge un ruolo importante poiché a codesto organo sono intestate, ex articolo 48, proprio le funzioni di organizzazione; infatti l'articolo citato esplicitamente lo conferma allorché recita che alla Giunta comunale spetta l'approvazione dei regolamenti di organizzazione. Anche qui si sottolinea il plurale del lemma regolamenti, tra cui potrebbe anche al limite rientrare quello sui controlli interni, salvo diversa disposizione di legge, che in questo caso esiste ed è individuabile nel dl n. 174/12, che prevede, invece, un apposito regolamento<sup>108</sup>.

In definitiva qui si vuole sostenere che il richiamo esplicito del legislatore alle figure amministrative indica la volontà chiara ed inequivocabile di disegnare un procedimento complesso, a cui è obbligo la partecipazione procedimentale interna del segretario dell'ente, il quale qui vede declinata, secondo la prospettiva che qui vuole significarsi, la funzione di referenza di cui all'articolo 97 del Tuel n. 267/00<sup>109</sup>. Dal combinato disposto dell'articolo 97, comma 2 e dell'articolo 147, comma 4 seconda alinea, si deduce che la funzione del segretario comunale è quella di collaborare a rendere conforme alla norme nuove sui controlli proprio l'organizzazione e la relativa disciplina, sia nel caso e nelle ipotesi in cui egli sia direttamente interessato, che in quelle in cui il segretario interviene solo facoltativamente nei controlli (potrebbe essere il caso delle società partecipate dagli enti). È questa una funzione di consulenza di elevato livello tecnico che le norme pretendono dai segretari comunale i provinciali, sul punto, ma soprattutto nel "*partecipa*", è insita un'attività di controllo conformativo di un'attività ad uno standard esterno. Il regolamento dei controlli interni deve conformarsi alle norme e ai principi costituzionali ed anche internazionali, ove accolti nel nostro ordinamento e, certamente, quelli di matrice comunitaria<sup>110</sup>. La collaborazione evade

---

<sup>108</sup> A questo punto non si vuole indugiare oltremodo, ma qui il legislatore è stato invasivo della sfera di autonomia organizzativa e normativa degli enti locali, poiché anche la scelta dello strumento rientra nell'esercizio dell'autonomia normativa ed organizzativa. Per cui, anche in assenza di una puntuale indicazione legislativa come è stato fatto del dl 174, l'ente locale avrebbe potuto inserire la disciplina dei regolamenti in un atto già esistente oppure adottarne uno nuovo. In verità per i rilevanti profili di autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali meglio sarebbe stato indicare agli enti necessarie modifiche statutarie e poi, a valle, essi avrebbero scelto ulteriori modalità. Per cui sotto il profilo del drafting normativo sarebbe stato meglio novellare l'articolo 6, comma 2, aggiungendo un' alinea o specificando il termine organizzazione. Sono noti a chi scrive le differenze tra l'approvazione di una modifica statutaria e un regolamento, ma questo aspetto indurrà oltre nel testo a considerazione di sistema che il legislatore ha di certo fatto e che non si condividono affatto.

<sup>109</sup> "Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti".

<sup>110</sup> Gli standard e le metodologie di provenienza comunitaria, segnatamente quelli utilizzati dalla European Court of Auditors (E.c.a., la Corte dei Conti comunitaria), con sede in Lussemburgo, si crede possano rappresentare la direzione verso cui l'auditing interno (e forse anche quello esterno)

dagli stretti limiti del fatto e si allarga alla (dovuta) analisi dei problemi che la materia dei controlli interni comporta e si dirige verso la ricerca, lo studio e la proposta delle soluzioni tecniche, giuridiche e organizzative possibili. La soluzione tecnica andrà cercata all'interno della sconfinata prassi contabile delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, nonché delle migliori prassi internazionali (si pensi agli standard Ias o alle esperienze comparate degli ordinamenti comunitari<sup>111</sup>); le soluzioni giuridiche andranno viepiù codificate come soluzioni e interpretazioni delle norme ritenute applicabili; qui il campo si estende dalle norme amministrativistiche a quelle di finanza locale nonché di diritto del lavoro. Le soluzioni organizzative, invece, vedono tale figura dirigenziale impegnata nella ricerca di un assetto dei controlli che, complessivamente, permetta il miglioramento dell'azione amministrativa sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie dell'ente, quindi dell'efficienza; non basta ciò perché le soluzioni vanno ricercate anche rispetto all'efficacia dei controlli, che costituisce una frontiera molto delicata perché si intreccia con il controllo nel merito delle scelte, che, nelle autonomie locali sono eminentemente politiche. Il profilo organizzativo del sistema dei controlli interni fuoriesce dal perimetro della nostra ricerca, ma va almeno segnalato come molto interessante, poiché vi sono coinvolti il diritto del lavoro e anche le politiche di gestione delle risorse umane all'interno dell'amministrazione di riferimento<sup>112</sup>; si

---

si debba muovere per perdere definitivamente il carattere formalistico burocratico e tendere, in perenne ricerca dell'equilibrio, verso un controllo più sostanziale e più effettivo.

<sup>111</sup> Su questo ultimo punto specifico citato si permetta il rinvio al testo Adami P., Natalini A., istituzioni locali, Performance, Trasparenza. Il controllo di gestione in Italia e nel regno Unito, Donzelli, Roma, 2001,

<sup>112</sup> cfr. la seguente dottrina organizzativa: Cattaneo C. (a cura), *Le politiche della Qualità*, Rubettino, Roma 2007; Davidson J., Grieves J., Why should local government show an interest in service quality 'in "The TQM Magazine", voi B, n. 5, 1996, pp. 32-38; Florio M., Privatizzazione, regolamentazione, liberalizzazioni, in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 1998*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 109-134; Grandinetti R., Guerra P., Carta dei servizi e customer satisfaction: l'evoluzione della relazione con l'utente nelle aziende di servizi pubblici locali, in S. VACCA (a cura di), *Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità in Italia*, Franco Angeli, Milano 2002, pp. 183-212; Gruening G., Origini e basi teoriche del New Public Management, in "Azienda Pubblica", n. 6, 1998, pp. 669-691. Hughes O. E., *Public Management and Public Administration*, Palgrave, New York 2003; Kirkpatrick I., Martinez L., *The politics of quality in the public sector*, Routledge, London 1995; Lo Schiavo, *Quality standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter initiative*, in "Public Administration", vol. 78, n. 3, 2000, pp. 679-698; Marconi P., *La carta dei servizi pubblici e la citizen's charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", voi. 48, n. 1, 1998, pp. 197-205. Mussari R. (a cura di), *La performance dell'amministrazione pubblica locale*, Cedam, Padova 2005; id., *Carta dei servizi e autonomia degli enti locali: un'armonia da ricercare*, in "Azienda Pubblica", vol. 14, n. 5, 2001, pp. 515-540; id., *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo "stato dell'arte"*, in "Azienda Pubblica", vol. 10, n. 3/4, 1997, pp. 335-346; id., *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova 1996; id., *L'economia dell'azienda pubblica locale*, Cedam, Padova 2002; id., *La carta dei servizi e sistema dei controlli interni*, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione", Anno XLVI, n. 4, 1999, pp. 121-144; Pasini N. (a cura di), *Le carte dei servizi* Franco Angeli, Milano 1999; Pollitt C., Bouckaert Q., *Quality Improvement in European Public Services*, SAGE, London 1995; Riccaboni A., Grossi G., *Rischi politici e regolamentativi nel primo caso di attuazione*

consideri, infatti, che le nuove norme sui controlli non affermano, come in altri casi, che esse devono essere implementate senza aumento di spesa per gli enti; il che vuol dire che le misure incentivanti e premianti previste dai contratti collettivi aziendali integrativi potrebbero essere attivati su questo specifico punto. Ma come promesso, l'analisi va rinviata ad altra occasione.

Ritornando ai profili di diritto pubblico e amministrativo sembra utile procedere con l'affermare che il comma 4 dell'articolo 97 Tuel afferma i compiti di sovrintendenza del segretario rispetto ai dirigenti dell'ente locale, salva la presenza del direttore generale<sup>113</sup>.

Ebbene il rapporto di genere a specie tra la funzione di sovrintendenza e quella di partecipazione all'organizzazione di un procedimento complesso di media programmazione ci sembra lapalissiano in questo specifico caso. Anzi diremmo che il termine partecipa, come detto piuttosto vago e poco tecnico, acquista valore dalla lettura del comma 4 citato. La partecipazione del segretario comunale all'organizzazione del sistema dei controlli interni costituisce esercizio dell'attività di sovrintendenza delle funzioni di gestione dei dirigenti locali. L'atto del sovrintendere è prerogativa specifica di questa figura ed è ad esercizio obbligatorio<sup>114</sup>. L'obbligatorietà consiste nella considerazione che essa è funzionale ai compiti di assistenza e collaborazione e referenza richiamati, i quali, a loro volta, sono il *proprium* del segretario comunale. Il vincolo di accessorietà della partecipazione a quella di collaborazione sembra molto forte ed invincibile. E la natura dell'una funzione si estenda anche all'altra. Esse si danno e stanno nello stesso momento e soggetto. E le declinazioni della funzione si nutrono del senso della partecipazione. In sintesi anche se l'attività può essere descritta come operativa, si tratta pur sempre di controllo interno, in sé.

Per cui il segretario si pone quale coordinatore delle attività di programmazione del sistema dei controlli e non potrà disfarsene. Per cui anche il tema dell'eventuale delega di queste funzioni apparso nella prassi sembra essere fugato da una risposta del tutto negativa, poiché, come noto, il legislatore ha individuato la funzione di controllo tra le funzioni

---

della legge di riforma del settore idrico, in "Azienda Pubblica", voi. 13, n. 1/2, 2000, pp. 11-37; Ruffini R., *Le Carte dei servizi Svalutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, Guerrini e Associati, Milano 1999; id., *La carta dei servizi: esperienze europee a confronto*, in N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Franco Angeli, Milano 1999b, pp. 71-91; Torres L., *Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing in "Public Money & Management"*, voi. 26, n. 3, 2006, pp. 159-164;

<sup>113</sup> Ormai prevista solo per gli enti con più di 100 mila abitanti.

<sup>114</sup> Sottolineiamo questo aspetto poiché, come noto altre funzioni segretariali sono, invece, ad esercizio facoltativo. Si pensi alle funzioni notarili in materia di stipulazione di contratti.

fondamentali<sup>115</sup>, riservate alla sua esclusiva competenza ex articolo 117, comma 2 lett. p)<sup>116</sup>. Il disegno della competenza primaria dello Stato<sup>117</sup> su

---

<sup>115</sup> L'individuazione delle funzioni fondamentali è stata piuttosto tormentata. Qui si può riportare solo sinteticamente e come nota il percorso accidentato e non ancora concluso su tali funzioni. È una sintesi volta esclusivamente alla ricostruzione del quadro normativo, in modo diacronico. Occorre rammentare che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Quanto alle «funzioni fondamentali di Comuni» l'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), modificato dall'art. 1 della legge 28 maggio 2004, n. 140 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali. Proroga di termini di deleghe legislative) e, successivamente, dall'art. 5 della legge 27 dicembre 2004, n. 306 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, recante proroga o differimento di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative), assegnava al Governo la delega, da esercitare entro il 31 dicembre 2005, per la "individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento". Tra i principi e criteri direttivi della delega, oltre al rispetto delle competenze legislative e costituzionali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 Cost., era annoverata (comma 4, lettera b) l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane "in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte". Peraltro, si prevedeva, anche una valorizzazione dei "principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni" (comma 4, lettera c); la previsione di "strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato" (comma 4, lettera d); nonché la valorizzazione delle "forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni" (comma 4, lettera n). La delega anzidetta non è stata esercitata, sicché la prima, provvisoria, individuazione delle funzioni fondamentali si è avuta, nell'ambito del processo di attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale", con l'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), orientata, in particolare, secondo il comma 2, alla "determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale" di Comuni e Province. In attesa dell'emanazione della legislazione delegata, il comma 3 dello stesso art. 21 ha "provvisoriamente" individuato per i Comuni le seguenti funzioni: "a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale". Nell'esercizio della anzidetta delega è poi intervenuto l'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), che, per i fini specifici dello stesso decreto legislativo, ha ribadito l'individuazione "in via provvisoria" delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, precisando anch'esso che ciò avveniva "fino

alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province". Un richiamo espresso all'art. 21 della legge n. 42 del 2009 si rinveniva nell'art. 14, comma 27 del d.l. n. 78 del 2010; disposizione che è stata poi sostituita da quella denunciata e sottoposta all'attuale esame. Anche in questo caso, il rinvio era per i fini "dei commi da 25 a 31" (cioè per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite convenzioni o unioni di Comuni) e, segnatamente, "fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione". È, dunque, con la censurata disposizione della lettera a) del comma 1 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, che, nel riscrivere il comma 27 dell'art. 14 citato, vengono individuate, non più in via dichiaratamente provvisoria, né con espressa limitazione od orientamento verso specifici fini, le funzioni fondamentali dei Comuni, tramite una elencazione più ampia di quella che recavano i citati artt. 21 della legge n. 42 del 2009 e 3 del d.lgs. n. 216 del 2010. La nuova disposizione appare ispirata da quanto previsto dall'art. 2 del d.d.l. n. 2259 (attualmente all'esame del Senato), noto come "Carta delle autonomie", sebbene quest'ultimo rechi un numero ancor più ampio di funzioni fondamentali dei Comuni.

<sup>116</sup> La dottrina ritiene affatto indiscusso questo approdo legislativo. Per una sintetica posizione anche in riferimento al tema che si sta trattando contraria alla scelta legislativa cfr. De Martin G. C.-Di Folco M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei Segretari comunali e provinciali, in Merloni F. e Vandelli L. (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Passigli, Roma, 2010. La teorica afferma che: "In questo contesto l'individuazione delle fonti di disciplina dei controlli interni si apre a diverse opzioni che ricostruiscono differentemente il ruolo della legge statale, di quella regionale e della normazione locale. Una prima ipotesi potrebbe consistere nel far perno su una configurazione istituzionale delle funzioni fondamentali, intese come quelle finalizzate essenzialmente a garantire il funzionamento dell'ente locale; di conseguenza i controlli interni continuerebbero a ricadere nella competenza del legislatore statale. Un'impostazione siffatta, però, si fonderebbe su un'inaccettabile espansione dei poteri ordinamentali dello Stato verso gli enti locali che risulta scarsamente compatibile con l'abrogazione dell'articolo 128 della Costituzione e con l'espressa previsione costituzionale del potere statutario e regolamentare locale. Parimenti inaccettabile è l'idea che della materia sia oggi investito, in via residuale, il legislatore regionale, sulla base di una soluzione che si porrebbe in contrasto col principio del pluralismo istituzionale paritario scolpito dall'articolo 114, co. 1, della Costituzione. Risulta allora preferibile opinare che il baricentro della disciplina dei controlli interni debba collocarsi nelle fonti locali. Ciò, per altro, non equivale a negare al legislatore statale la possibilità di porre taluni principi di sistema, specie con riguardo all'articolazione dei controlli interni; possibilità che appare sostenibile muovendo dalla natura amministrativa della funzione di controllo interno e, per questa via, dalla sua inerenza alle funzioni fondamentali, senza che di queste ultime debba necessariamente darsi una caratterizzazione in chiave istituzionale. Nella prospettiva che qui si reputa nettamente preferibile, dunque, desta non poche perplessità il disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 117, co. 2, lett. p), della Costituzione attualmente all'attenzione della Camera dei deputati (di seguito A.C. 3118), nella misura in cui detta una disciplina dei controlli di regolarità ben più penetrante di quella oggi contenuta nel Tuel". Cfr. la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 22/2014, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>117</sup> Per una recente posizione giurisprudenziale cfr. Corte costituzionale sentenza n. 22/2014. Al punto n. 4.1.2. la Corte afferma specificamente che: "*Questa Corte ha ritenuto, in linea più generale, che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013). Peraltro, al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004). Sicché, in tale prospettiva, si è escluso (sentenze n. 325 del 2010 e n. 272 del 2004) che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici*



questa funzione generale coadiuva l'argomentazione secondo cui l'istituto della delega è eccezionale nel diritto pubblico e non è un istituto di carattere generale; pertanto solo nel caso in cui ciò fosse previsto sarebbe attivabile<sup>118</sup>.

Il tema è quello noto del ruolo della legge statale rispetto all'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali, che però non riguarda in via principale il nostro lavoro ma che in altre occasioni<sup>119</sup> ha visto esprimere l'idea di fondo della necessità che anche le fonti locali condividano il principio di legalità. Al di là delle ricostruzioni dottrinarie<sup>120</sup> è prudente, però, procedere secondo quanto la legge afferma, seppure non in maniera condivisibile, piuttosto che su quello che vorremo fosse stato detto.

Nel nostro discorso è, ovviamente fatto salvo l'istituto della sostituzione, incarnata nel sistema degli enti locali dalla figura del vicesegretario, che sostituisce il titolare della funzione nei casi previsti dal regolamento interno (di esecuzione)<sup>121</sup>.

---

*locali di rilevanza economica possa ascrivarsi all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane», perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale». Oltre al punto 4.1.3. afferma icasticamente che: "4.1.3.- Superata, con la norma denunciata, la provvisorietà e la settorialità degli interventi normativi precedenti in materia, ne deve, quindi, conseguire che allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui, però, anche storicamente, non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali; sicché l'elencazione di cui alla norma denunciata non si discosta da siffatto criterio elettivo. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi - Stato o Regione - è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa. La competenza regionale, nelle materie - di carattere concorrente o residuale - ad essa riservate, non viene, dunque, incisa dalla disposizione in esame, per cui perdono di consistenza tutte le censure proposte".*

<sup>118</sup> Da questa icastica considerazione potrebbe aprirsi un altro discorso relativo alla titolarità di una fonte locale di istituire la delega delle funzioni organizzative degli organi amministrativi e su cui sia permesso il riferimento a Amato C., *La Delega di Funzioni nell'ordinamento locale: una questione di fonti del diritto*, in *Strumentario enti locali*, Diritto Italia, Napoli, pubblicato in Agosto del 2009.

<sup>119</sup> Si veda quanto affermato da Piraino A., in *Il significato comunicativo della funzione normativa locale*, in Chieffi L- di San Luca G. C., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione - fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione* - Torino, Giappichelli, 2004.

<sup>120</sup> Sono quelle riferite nella nota precedente.

<sup>121</sup> L'istituto della sostituzione, è noto, differisce da quello della delega di funzioni poiché non prevede uno spostamento intersoggettivo o interorganico dell'esercizio di una funzione, di cui pur sempre rimane titolare il soggetto delegante, ma prevede solo l'intervento di una figura soggettiva diversa dal titolare nella medesima funzione e nei soli casi previsti dalla fonte che attribuisce il potere anche delegando se stessa oppure prevedendo, come nel caso degli enti locali ipotesi di regolamenti di esecuzione che prevedano i casi speciali di attivazione oggettiva della sostituzione. Questa breve ricostruzione suggerisce il tema dell'analisi tra statuto e regolamenti interni, che risulta non esplorato a fondo da nessuna dottrina recentemente.

Sotto un profilo ancora più concreto le attività di sovrintendenza prevedono, anche nell'assenza di una normativa interna specifica, la convocazione del gruppo di lavoro, la decisione sull'ordine dei lavori, la proposizione dei temi di discussione, la raccolta delle proposte per la preparazione del testo del regolamento interno, la sua valutazione complessiva di conformità alle leggi di settore. Nel rapporto tra segretario e dirigenti o responsabili di servizio la funzione si configura come di sovrintendenza. Il profilo, poi, dell'individuazione dei caratteri amministrativi della sovrintendenza è stata molto dibattuta in passato<sup>122</sup> e ormai i filoni dottrinari si sono esauriti, essendo prevalsa la indicazione che riconosce poteri di coordinamento ma non di gerarchia tra il segretario e i dirigenti che si trova a dirigere nello svolgimento di questa funzione<sup>123</sup>.

Anche il profilo del rapporto tra gli organi politici e la funzione di sovrintendenza o più specificamente, come detto, di partecipazione andrebbero scrutinate, perché foriera di dettagli utili a completare un quadro di relazioni intersoggettive da ricostruire completamente davanti alla novella legislativa o, comunque, da aggiornare rispetto al vecchio capo sui controlli interni previsti dal Tuel n. 267/00. Fermo restando quanto si è detto rispetto alle competenze funzionali della Giunta comunale, qui, si aggiunga soltanto che la trama funzionale si arricchisce molto e scopre alcuni nodi e nervi dell'intero sistema di governance interna degli enti locali. Il segretario comunale, ex articolo 97 Tuel, partecipa alle sedute di Giunta comunale con i noti compiti di verbalizzazione, referenza, collaborazione e assistenza tecnica, consulenza. Inoltre (deve) partecipare anche all'organizzazione dei controlli interni, coi previsti compiti di sovrintendenza e coordinamento. Dunque dalla trama normativa sembra venire fuori un fine di verifica i cui contenuti potranno essere quelli descritti poco sopra e riferiti agli aspetti tecnici, giuridici e organizzativi e, ora arricchendo il discorso, di quelli più strategici, poiché il rapporto con la Giunta comunale lo richiede. In questo senso il segretario comunale si trova, da un lato a guidare il gruppo degli amministrativi perché le proposte siano tecnicamente e giuridicamente legittime e conformi alle norme, e dall'altro, a guidare tecnicamente l'organo giuntuale a individuare soluzioni amministrative che possano conformare l'azione politica alle norme, ma anche alle regole dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, ormai normativizzate, ma pur sempre di contenuto non prettamente giuridico. Il segretario comunale, in estrema sintesi si trova con un ruolo organizzativo di collante tra la parte politica e quella

---

<sup>122</sup> Per una sintesi delle posizioni comparse in dottrina cfr. Galli R. e D., *Corso di Diritto Amministrativo*, Cedam, Padova, 2006.

<sup>123</sup> Cfr. Galli, op. cit..

amministrativa e, sotto il profilo giuridico, con funzioni essenzialmente di coordinamento dell'intero lavoro organizzativo.

Questo è un ruolo organizzativo di tipo direzionale, in cui il diritto costituisce una delle condizioni di azione<sup>124</sup>, ma che non si esaurisce in ciò, poiché è dall'analisi dei fini e delle finalità nel cui interesse è attribuita che la natura della funzione viene descritta<sup>125</sup>.

Il tema, però, non può essere chiuso scorrendo solo dell'organo giuntuale, poiché il regolamento, come già fatto opportunamente notare, viene definitivamente approvato dal Consiglio comunale. Questa circostanza sembra in effetti un esercizio di complessità, come vedremo tra un'istante. Anche qui seguiremo lo stesso percorso e la stessa tecnica. Rintracciare la trama normativa che aiuta a interpretare i fatti e da cui, poi, effettuare delle valutazioni. Dunque l'articolo 97, comma 4 per il segretario comunale e provinciale non prevede funzioni diverse da quelle già previste per la partecipazione alla Giunta. Le funzioni, possiamo dire invece, sono proprio le stesse e si sovrappongono completamente: funzioni consultive, referenti e di assistenza. Trattandosi di un organo collegiale politico in cui sono rappresentate più parti, comprese le minoranze, è bene trattare a parte questo aspetto, che vedremo essere interessante sotto molteplici aspetti e che, una parte della dottrina<sup>126</sup>, seppure con esiti non molto condivisibili, ha voluto considerare. La presenza dei gruppi di minoranza muta i contenuti delle funzioni da esercitare, almeno parzialmente. Il segretario si trova a dover rendere possibili le ulteriori, se non del tutto diverse, proposte della minoranza politica. Il suo compito (*rectius*, come noto, funzione ndr) di referenza e assistenza lo impone. Tale esercizio, si afferma, si arresta alla proposta di soluzioni tecnicamente possibili, senza mai dover entrare nel merito del valore delle opinioni espresse dalle parti (entrambi le parti).

Con coraggio vorremo sfatare questo mito della neutralità, che non è vera né nei fatti e neanche in diritto. Il principio di distinzione tra indirizzo, controllo e gestione è, comunque, fatto salvo ma la distinzione non prevede l'incomunicabilità; a noi non risulta né dalla prassi né dall'interpretazione delle norme. Il segretario comunale e provinciale in consiglio è "*inter*" partes, non "*sub*" una parte, cioè la maggioranza. Cioè è una della parti, seppure con soli funzioni tecniche, ma non è un esterno dell'organo tecnicamente, lo è solo rispetto alle contese politiche. Questa

---

<sup>124</sup> Qui si apre subito il tema attualissimo se il controllo rientra tra le funzioni direzionali oppure costituiscono una tipologia di funzioni a se stanti. Il tema viene trattato nel presente lavoro.

<sup>125</sup> Il rinvio subito al paragrafo sulla natura della funzione di conformazione di cui all'ultimo capitolo.

<sup>126</sup> Pinto F., Controlli interni e minoranze negli enti locali: per una nuova prospettiva, Le Regioni, n. 1-2/2005, pag. 175 e ss...

affermazione è il cuore del problema dei controlli e del segretario comunale e provinciale. La prassi insegna che questi aspetti sono irti di concreta attuazione, anche a causa dell'incertezza del legislatore. L'equilibrio è arte assai difficile. Il sistema dei controlli interni delineato dalla novella del 174 non raggiunge pienamente l'obiettivo. Si consideri, inoltre, che le funzioni di assistenza devono essere riempite di contenuto dai regolamenti interni di organizzazione. Infatti molto spesso accade che il regolamento del consiglio comunale, se non addirittura lo statuto, prevede l'istituzione di commissione consiliari, parimenti partecipate dai gruppi di maggioranza ovvero opposizione, che hanno un mero compito istruttorio politico e amministrativo della discussione consiliare. Ebbene è possibile, oltre che legittimo, rispetto al sistema delle funzioni segretariali, che tale soggetto sia chiamato a partecipare alle sedute anche delle commissioni consiliare che si premurano di istruire la delibera consiliare che, poi, approva il regolamento dei controlli. Il lavoro svolto in tali sedi è molto tecnico e di rifinitura delle proposte possibili da portare all'attenzione della discussione generale consiliare, come detto. Si ritiene che la presenza dei gruppi di minoranza sia una circostanza che incide profondamente sulla morfologia delle funzioni del segretario comunale<sup>127</sup>. Il tema non è quello del rapporto tra tecnica e politica, ma è squisitamente amministrativistico, solo che va visto nel suo luogo naturale in cui il fenomeno si dà, che nel nostro caso è un'amministrazione territoriale, in cui il territorio si esprime attraverso presenze politiche. La presenza delle minoranze, senza per ciò solo mutare la natura delle funzioni segretariali che sono e (devono) restare amministrative, esaltano le funzioni di garanzia del segretario di cui a lungo occorrerà discutere oltre in un apposito paragrafo del presente lavoro. Qui è solo il caso di rappresentare l'incipit delle argomentazioni affermando che il servizio che il segretario rende alla pubblica amministrazione locale si manifesta proprio nell'assistenza tecnica alla diversità inevitabile di opinioni. È pur vero che la materia dei controlli ha profili di tecnicità molto elevati, ma al Consiglio comunale non sono preclusi i compiti di controllo sull'attività dell'intera azione amministrativa di cui i controlli interni sono un segmento importantissimo. Per cui entrambi gli organi vanno accompagnati, consulenzati e indirizzati, proprio perché possano esprimere il ruolo e le funzioni che la legge ancora prevede e che, ultimamente in maniera piuttosto penetrante, sta comprimendo<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Sul punto vedi la ricostruzione di Pinto F., Controlli interni e minoranze negli enti locali: per una nuova prospettiva, in *Le Regioni*, n. 1-2/02-04/2005, pag. 175 e ss..

<sup>128</sup> Ci si riferisce alla rimodulazione della composizione numerica delle compagini collegiali consiliari, che senza alleviare in alcun modo la spesa pubblica sembrano aver svilito, ulteriormente, il ruolo del consiglio comunale, nonché ci si riferisce al ruolo del tutto marginale che gran parte dei consigli ha nella programmazione vera dell'ente e nel disegnare i rapporti anche giuridici con le

Un tema che si è recentemente posto è quello della partecipazione dei consiglieri comunali ai controlli interni. Sul punto specifico è intervenuta la Sezione di controllo della Regione Liguria con parere n. 35/2013 la quale ha affermato l'inammissibilità della partecipazione di membri del Consiglio Comunale al sistema dei controlli interni disciplinato dagli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), introdotti dall'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni con legge 7 dicembre 2012 n. 213. Alla conclusione si perviene già in base alla stessa lettera del nuovo art. 147 T.U.E.L. che al quarto comma individua distintamente i soggetti coinvolti in tale sistema nelle figure organizzative di maggior livello di responsabilità presenti negli enti, quali il segretario comunale, il direttore generale e i responsabili dei servizi, oltre che nelle unità amministrative di controllo eventualmente istituite. Nei successivi articoli da 147-bis a 147-quinquies sono, poi, contenute norme che definiscono con maggior precisione il ruolo di ciascuno di tali soggetti con riguardo alle diverse tipologie di controllo interno e che non lasciano spazio all'inserimento di ulteriori figure soggettive con proprie specifiche competenze, fatta salva l'eccezione rappresentata dal coinvolgimento attivo degli organi di governo nel controllo sugli equilibri finanziari di cui all'art. 147-quinquies, il quale peraltro avviene sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e che comunque non riguarda i consiglieri comunali. La suddetta elencazione normativa dei soggetti che partecipano al sistema dei controlli interni deve pertanto considerarsi tassativa, ferma restando l'autonomia normativa ed organizzativa di ciascun ente in ordine alla puntuale disciplina del medesimo. D'altro canto, che tale spazio di autonomia riservata agli enti non possa essere in questo ambito esercitato fino a ricomprendere specifiche competenze in capo ad organi aventi natura politica quali i componenti del Consiglio Comunale è conclusione che discende dallo stesso principio generale di separazione tra funzioni di indirizzo politico esercitate da organi elettivi o rappresentativi e funzioni amministrative e di gestione attribuite ad organi burocratici, principio cui fa per giunta riferimento il primo periodo dello stesso art. 147 co. 4 T.U.E.L. già citato e al quale gli enti sono tenuti a conformarsi nel tracciare la disciplina del sistema dei controlli. Agli organi politici è, invece, riservato l'adozione, la proposta è l'approvazione nel merito dei regolamenti sui controlli. Occorre precisare al riguardo che i controlli interni di cui si parla in questa sede

---

società partecipate dagli enti. Qui si intende sostenere che dagli anni 90 in poi anche mediante le cosiddette leggi Bassanini, il ruolo del Consiglio comunale è stato compresso in funzioni spesso non proprio afferenti alla programmazione (come quella prevista ex articolo 42 tuel n. 267/00 e relativa ai rapporti di collaborazione dell'ente locale) oppure per niente connotanti (è il caso della stessa funzione di programmazione).

appartengono evidentemente alla generale categoria dei controlli “amministrativi” nelle pubbliche amministrazioni, nella quale sono ricomprese tutte le varie forme di controllo che hanno, comunque, ad oggetto atti o attività poste in essere da organi o uffici amministrativi di un ente. Come tali essi stessi sono esplicazione di attività propriamente amministrativa, sia pur di carattere accessorio e strumentale rispetto a quella di amministrazione attiva nonché svolta attraverso procedimenti definiti di secondo grado, il cui esercizio è in genere precluso agli organi di natura politica quali sono anche i membri del Consiglio Comunale. Siffatti organi figurano piuttosto tra i soggetti referenti e beneficiari delle risultanze delle attività di controllo espletate all'interno dell'apparato amministrativo, come nel nostro caso emerge dalle stesse norme qui considerate (cfr. art. 147-bis, co. 3 e art. 147-ter, co. 2, T.U.E.L.). Va infine rammentato che nel vigente ordinamento degli enti locali di certo non manca la previsione di altri strumenti giuridici a disposizione dei membri del consiglio comunale, finalizzati a garantire il pieno soddisfacimento delle esigenze informative e cognitive connesse all'adempimento del loro ufficio. Oltre al potere singolarmente riconosciuto dall'articolo 43, comma primo, T.U.E.L. di presentare interrogazioni e mozioni all'esame del Consiglio<sup>129</sup>, potere in cui è connaturata una funzione di sindacato politico che può estendersi allo svolgimento delle funzioni amministrative da parte di sindaco e Giunta, ci si riferisce soprattutto al cosiddetto diritto di accesso sancito dal secondo comma dello stesso articolo, in base al quale ciascun consigliere ha il diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Tale istituto è stato oggetto di ampia trattazione da parte della giurisprudenza amministrativa la quale, oltre a rilevarne la natura propriamente funzionale rispetto all'interesse pubblico perseguito dal singolo consigliere quale organo di rappresentanza esponenziale della collettività amministrata, ne ha anche rilevato l'esteso oggetto di applicazione, specificando tra l'altro che il diritto di accesso può investire tutti gli atti necessari a consentire la valutazione della correttezza ed efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale<sup>130</sup> e che tutto ciò che concerne l'attività della pubblica amministrazione in cui è incardinato il consigliere

---

<sup>129</sup> Questi istituti sono criticati da Pinto F., op. cit., che mette in evidenza la scarsa efficacia di questi strumenti. In realtà l'A. non sbaglia e la Sezione della Corte, che propone queste argomentazioni sembra non conoscere effettivamente il funzionamento degli istituti consiliari. Altro Autore, Merloni F., propone di conferire maggiore valore alle cosiddette commissioni di controllo affidato alla minoranza consiliare, ex articolo 44 tuel, e i cui poteri possono essere disciplinati dal regolamento interno del consiglio.

<sup>130</sup> Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1893.

comunale non può non essere messo a sua disposizione in virtù della sua funzione a tutela della collettività<sup>131</sup>.

#### **4. IL RUOLO DEL SEGRETARIO NELLE IPOTESI DI COMPRESENZA DEL DIRETTORE GENERALE**

Nell'analisi che stiamo conducendo e che sono relative al ruolo del segretario comunale e i controlli interni alcune osservazioni vanno riservate alle ipotesi in cui all'interno dell'organizzazione comunale sia prevista la figura del direttore generale.

Occorre verificare se la funzione di "partecipazione" così come definita sopra muti o resti inalterata, esplorandone i motivi. Subito vorremmo affermare che la natura della funzione non muta, ma viene modificata la geometria di essa. Resta, ovviamente, una funzione amministrativa di riferimento tecnico-giuridica, ma la presenza del direttore generale che ha la titolarità di veri e propri poteri organizzativi, confina l'espressione del ruolo del segretario da una partecipazione arricchita dai profili organizzativi, come visto sopra, ad una partecipazione meramente di controllo. Resta il profilo di assistenza giuridica, scompare quello di organizzazione, che è funzione di competenza del direttore generale. Non muta il fine né la natura della funzione partecipativa come descritta nel precedente paragrafo. Anche in questo caso la trama normativa si arricchisce delle norme del regolamento interno che descrive il rapporto tra segretario e direttore generale, spesso e opportunamente, prevedendo ambiti di autonomia organizzativa molto spiccati rispetto alla relazione con gli organi dirigenziali apicali, in questo caso. Le funzioni di segretario sono spiccatamente consulenziali e di assistenza, volte più a risolvere nodi giuridici che organizzativi. La tematica, ora dopo la novella, è confinata solo alle grandi amministrazioni, poiché l'articolo 108 Tuel prevede la possibilità di nominare il direttore solo negli enti con più di 100 mila abitanti<sup>132</sup>.

Rispetto al segmento segretario-organi politici il ruolo e le funzioni del segretario restano le medesime, restando sottratta anche quella che prima

---

<sup>131</sup> Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2010, n. 7083.

<sup>132</sup> Il limite di popolazione è stato elevato da 15.000 a 100.000 abitanti dall'art. 2, comma 176, lettera d) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), successivamente modificato dal d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.

abbiamo descritto come funzione proattiva nell'individuazione degli scopi politico-amministrativi, poiché questo, ora, è compito del direttore generale (a cui, infatti, e spesso, i regolamenti interni intestano la titolarità della preparazione del piano dettagliato degli obiettivi, il cosiddetto p.d.o.). La geometria che si vuole indicare è quella per cui nel caso di compresenza del direttore generale al segretario viene lasciata una funzione più asettica, eminentemente di interpretazione giuridica. La funzione di verifica della conformità anche dell'organizzazione dei controlli alle leggi, allo statuto et similia diventa più pregnante e la stessa funzione di controllo assume una connotazione un po' più formalistica, poiché il segretario si ritrova a controllare atti e procedimenti, certamente più complessi e che necessitano di dedicarsi completamente e in via esclusiva. La figura del segretario comunale, negli enti di maggiori dimensioni e nel caso di compresenza del direttore generale resta piuttosto ancorata alla figura tradizionale, potremmo dire; quella che il legislatore della 142/90 ci ha fatto conoscere, quella del parere preventivo di legittimità, ante abrogazione ex lege n. 127/97. In compresenza del direttore generale la partecipazione del segretario è sempre ammessa e dovuta; essa viene limitata ai soli aspetti di verifica della conformità dell'azione amministrativa, mentre il direttore generale acquisisce e gestisce la sovrintendenza delle posizioni dirigenziali.

## **5. IL CONTROLLO DEL SEGRETARIO NEGLI ENTI DI RIDOTTE DIMENSIONI**

Sembra il caso di non lasciare da parte le considerazioni sul comma 5 del nuovo articolo 147. La disposizione prevede la possibilità di convenzionamento tra più enti per l'istituzione di uffici unici per l'effettuazione dei controlli. Sul punto specifico si vorrebbe considerare che le funzioni segretariali hanno lo scopo di organizzare il lavoro unitario di uffici inizialmente distinti. Questo comporta l'esercizio di un potere in verità direttivo di cui la norma non parla; la disposizione, però, indica lo strumento di regolazione generale, la convenzione, ossia un atto negoziale tra i due enti in cui è del tutto opportuno indicare anche le competenze, evidentemente organizzative, che spettano al segretario. Dalla lettera della legge e dalla posizione sistematica del comma, che è il quinto, all'interno dell'articolo 147 si evince che la convenzione è la fonte principale. In verità qui sembra che il legislatore abbia voluto deregolamentare la materia, poiché attribuisce alla convenzione il potere di disciplinare l'effettuazione dei controlli. E fermo restando il potere dovere del



segretario di partecipare all'organizzazione risulta chiaro che il segretario ha facoltà anche nel disciplinare le ipotesi di potenziale conflitto tra enti oppure delle modalità concrete del controllo unitario.

Le disposizioni introdotte con la recente legge 213/2012 distinguono oltre che in relazione alla tipologia di controlli anche in rapporto alla fascia demografica di appartenenza dell'ente locale di riferimento; il legislatore riconosce che talune tipologie di controllo non sono facilmente configurabili nell'ambito dei comuni di medie e piccole dimensioni così come ritiene che per talune tipologie occorre cadenzare nel tempo l'attuazione delle varie tipologie di controlli.

In estrema sintesi, pertanto, possiamo affermare che il controllo di gestione interno finalizzato a quanto stabilito dalla nuova formulazione del comma 2 dell'art. 147 è obbligatorio in tutti gli enti, anche quelli di più piccole dimensioni; il controllo di regolarità amministrativa e contabile va anch'esso regolamentato ex novo ed applicato rigorosamente in tutti gli enti; il controllo sugli equilibri finanziari va anch'esso regolamentato ex novo e rigorosamente applicato in tutti gli enti; il controllo strategico e quello sulle società partecipate a regime (si applicheranno a regime, cioè dal 2015, agli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti) si applicheranno in fasi diverse a partire dagli enti di più grandi dimensioni (nell'immediato quelli con popolazione oltre 100.000 abitanti)<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Di seguito alcune argomentazioni utili al nostro studio riportate da Monea P. in [www.lexitalia.it/2012](http://www.lexitalia.it/2012). l'A. afferma: "Salve le diverse applicazioni temporali di cui al punto d) va detto che trattasi di controlli tutti immediatamente operativi, da svolgersi attraverso un sistema interno di fonti regolamentari che possono variare in ciascun Ente e delinearsi nel Regolamento degli uffici e dei servizi, nel Regolamento per il controllo di gestione o nel Regolamento di contabilità. Come detto i soggetti competenti partecipanti al sistema dei controlli interni sono, in prima linea il segretario comunale, il direttore generale, i responsabili di servizio e nelle unità di controllo ove istituite che ben potranno far parte di un unico ufficio operante per una pluralità di Comuni secondo il ben noto, ed ora particolarmente attuale sistema delle gestioni associate tramite convenzione. A questo punto le soluzioni percorribili vanno necessariamente coordinate con quanto indicato nell'attuale normativa in materia di associazionismo degli enti locali. Gli obblighi previsti dalla fonte legislativa statale riguardano soltanto i "piccoli comuni", vale a dire quelli con popolazione inferiore alla soglia di 5.000 abitanti (o tremila se già appartenuti o appartenenti a Comunità Montane), che devono gestire in forma associata le funzioni fondamentali elencate dalla norma. Beninteso, gli enti possono gestire in forma associata anche le altre funzioni, che pure non sono oggetto di obblighi specifici. Di conseguenza: gli enti sotto soglia possono associare anche le funzioni non fondamentali; gli enti sopra soglia possono associare le loro funzioni, fondamentali o meno. Le regioni possono introdurre ulteriori previsioni, ed in particolare appositi incentivi, per favorire un ampio ricorso alle gestioni associate indipendentemente da quelli che sono gli obblighi di legge. Ciò al fine di rendere maggiormente efficace il percorso associativo, grazie al pieno coinvolgimento di tutti gli enti appartenenti all'ambito ottimale. In tale contesto lo strumento associativo non può che essere quello delle Unioni ordinarie o speciali (ex art. 32 e 32 bis) ovvero quello delle convenzioni ex art. 30: nei primi due casi nasce un nuovo "ente locale" dotato di una sua autonomia giuridica mentre nel caso delle convenzioni si dà luogo soltanto ad una "contratto" tra gli enti, con il quale le parti s'impegnano a gestire "insieme" una o più funzioni. Nel caso delle Unioni c.d. speciali la loro regolamentazione (art. 16, commi 1 e segg. del dl 13 agosto 2011, n. 138 e legge di conversione n. 1448/2011) consente di poter affermare che la

Un problema di coordinamento potrà invece porsi per i controlli successivi che com'è noto operano sotto la direzione del segretario comunale.

Sulla questione le varie interpretazioni si trovano d'accordo nell'affermare che qualunque sia l'impostazione prescelta, viene riconosciuta agli enti la possibilità di considerare in modo specifico la normativa speciale sulle segreterie comunali (art. 98, comma 3, T.U.E.L.; art. 10 d.p.r. 465/97) e di mantenere in essere le relative convenzioni, seppure "interne", al perimetro dell'Unione; tale normativa, infatti, risponde già a esigenze di razionalizzazione della spesa e di cooperazione intercomunale e non può essere disattesa neppure dai fautori della tesi più estensiva sugli obblighi in esame, data la peculiarità della funzione da garantire in ogni ente<sup>134</sup>.

Peraltro, in una fase difficile come quella in cui ci troviamo le convenzioni di segreteria in essere possono essere certamente revisionate ed ulteriormente estese, ferma restando la necessità di assicurare il buon funzionamento di tutte le istituzioni locali anche se soggette agli obblighi associativi.

Tale contesto, tuttavia, appare difficilmente sostenibile nell'ambito di un'unione speciale le cui funzioni sono tutte accorpate presso la stessa: per queste ultime, quindi, è necessario che la funzione di segreteria venga anch'essa accorpata ed affidata ad un unico soggetto, ciò per coerenza dell'intero sistema.

Diversamente per le unioni ordinarie se la funzione "Amministrazione generale, gestione finanziaria e controllo" e quindi anche quelle inerenti l'Ufficio finanziario saranno delegate all'Unione "ordinaria" anche in tal caso coerenza del sistema vorrebbe che le funzioni di controllo successivo, in quanto strettamente collegate a quelle esercitate in via preventiva, vengano svolte da un solo soggetto; residua in tal caso la possibilità che apposita regolamentazione tra i comuni aderenti, disciplini le modalità di svolgimento del controllo successivo (a carico di più segretari comunali) rispetto a quello preventivo a carico di un unico ufficio di ragioneria.

Per il controllo di gestione, invece, e per le altre forme di gestione la soluzione più opportuna pare essere quella d'inserire all'interno della convenzione di segreteria, stipulate ai sensi del comma 3 dell'art. 98 Tuel,

---

*funzione di controllo non può che essere effettuata all'interno della stessa: all'Unione speciale, infatti, sono delegate tutte le funzioni ed i servizi, ed essa è chiamata anche gestire anche la programmazione economico-finanziaria, la gestione contabile, la potestà impositiva e il patrimonio. Il richiamo alla parte seconda del TUEL ad opera del secondo comma dell'art. 16 citato non può che confermare l'opinione secondo la quale anche il controllo di gestione rientri nella gestione dell'Unione".*

<sup>134</sup> Nello stesso senso si veda il parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Piemonte n. 304 del 12 ottobre 2012.

un'apposita sezione che disciplini il funzionamento della convenzione di segreteria con le ordinarie funzioni del segretario.

In tal senso, peraltro, la chiara manifestazione di volontà, nel regolamento comunale con il quale si disciplina il sistema dei controlli interni finalizzata a voler esercitare insieme le funzioni di controllo e di voler istituire in tal senso un ufficio unico (cfr. art. 147, comma 5), con l'indicazione della cornice generale, appare già sufficiente e ben può rinviare alla convenzione di segreteria gli ulteriori adempimenti e disciplina.

Infine, meno problematica sotto l'aspetto organizzativo ma certamente meno rilevante rispetto da un punto di vista strutturale è la formula convenzionale pura ai sensi dell'art. 30 del Tuel.

Ancora un ultimo profilo va accennato.

La possibilità offerta dalla disposizione in commento permette di evitare che si creino conflitti di interesse nell'esercizio della funzione di controllo successivo attribuita per legge al segretario comunale ove egli sia anche responsabile di un settore o di un servizio amministrativo. In tali casi la coincidenza tra soggetto che emana un atto e controllore è evidente e insanabile se non attraverso la costituzione di uffici di controllo successivo in modo associato a cui far partecipare il segretario di un altro ente e nel cui collegio il segretario in conflitto di interessi si asterrà lasciando ad altro soggetto valutare la regolarità dei suoi atti.

L'associabilità dell'ufficio di controllo successivo nel caso di presenza di un solo segretario comunale, cioè in presenza del convenzionamento anche della sede di segreteria, invece, lascia irrisolto il problema del conflitto di interessi, su cui si dirà anche oltre.

## **6. FUNZIONI DI INDIRIZZO, GESTIONE E DI PARTECIPAZIONE AI CONTROLLI**

Un ulteriore profilo ci sembra del tutto degno di ampia discussione: è quello riferibile all'interpretazione, ma meglio si potrebbe dire, valutazione che le funzioni segretariali qui descritte impongono, sol a voler considerare che la funzione di partecipazione va considerata, per espressa previsione legislativa, nell'ambito della distinzione tra funzioni di indirizzo e gestione di cui alla prima alinea del comma 4 commentato sopra. Questo ci induce a valutazioni di sistema, che faremo alla fine del

capitolo per comprendere le funzioni del segretario comunale nei controlli interni rispetto al sistema complessivo ordinamentale perché si evinca, questo lo possiamo anticipare fin da subito, la funzione di garanzia di legalità sostanziale cui oggi, egli, con rinnovate modalità, è chiamato e svolgere.

## **7. CONCLUSIONI SULL'ISTITUTO DELLA PARTECIPAZIONE ALL'ORGANIZZAZIONE DEI CONTROLLI INTERNI**

Riteniamo, in conclusione, che il lemma “partecipa” vada così interpretato e letto, considerando l'intero sistema delle norme applicabili alle funzioni del segretario comunale locale. Quel “partecipa all'organizzazione” è nel suo tecnicismo pregno di significati all'attento lettore. In verità potremo dire che la vaghezza del legislatore, o meglio, l'utilizzo di una parola dal sapore manageriale e poco giuridico, aiuta l'interprete a collocare nel suo giusto alveo la complessità delle relazioni che si dipanano dall'indicazione di un fatto, appunto, la partecipazione. La atecnicalità delle parole, spesso, invita l'interprete giuridico a cercare le strade su cui fondare la titolarità di una funzione, i suoi contenuti, le modalità di esercizio, e soprattutto, i limiti. È quello che abbiamo cercato di fare in questo primo segmento di analisi dell'articolo 147 nella nuova formulazione.

Partecipa è il precipitato logico giuridico della funzione di sovrintendenza dei dirigenti e dei responsabili di servizio di cui all'articolo 97 tuel. Essa è pregnante di quell'attività di coordinamento giuridico che è il proprium delle funzioni segretariali. Un coordinamento che prevede non soltanto la ricerca della conformità dell'azione amministrativa alla legge ma che prevede la costruzione del sistema dei controlli interni in termini organizzativi.

## **CAPITOLO 4**

### **IL RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE**

#### **IN RELAZIONE ALLE DIVERSE FUNZIONI DI CONTROLLO**

##### **1. IL PERCORSO DA FARE**

Nei paragrafi precedenti ci si è soffermati su alcuni aspetti significativi di portata generale. La funzione di partecipazione del segretario di cui all'articolo 147 Tuel, infatti, è una norma di carattere generale ed è quella che apre il capo nuovo sul rafforzamento dei controlli interni. Ci si è dedicati subito al comma 4 perché è una disposizione relativa alla figura del segretario comunale e provinciale e, quindi, questo modo soddisfa il metodo che ci si è dati; ma occorre dire che l'intero articolo 147 è interessante per l'analisi dei controlli interni e non pochi sono i profili di criticità. Ora nei paragrafi seguenti l'analisi verte esclusivamente sulle funzioni di controllo del segretario in relazione non in generale ai procedimenti di controlli interni, ma alle singole funzioni di controllo. L'analisi si estenderà molto oltre l'ultimo intervento legislativo del 174. Definito il quadro, poi, sarà più coerente fare valutazioni sistematiche complessive. Quanto segue ci porta verso il guado del nostro percorso.

##### **2. LE FUNZIONI DI INTERNAL AUDITING DEL SEGRETARIO**

Nel paragrafo precedente, analizzando l'articolo 147 Tuel, ci si è soffermati sul ruolo del segretario rispetto al generale potere di organizzazione dell'intero sistema. È come dire che il tema trattato, almeno parzialmente, era quello del rapporto tra i controlli interni e il segretario, da un punto di vista esterno, cioè mediante un'osservazione esterna di quanto affermato dalle norme. Tema del tutto coincidente con il nostro percorso di ricerca principale.

In questo paragrafo, invece, ci si soffermerà sul tema delle funzioni del segretario all'interno del sistema dei controlli. Tutto ciò non costituisce un gioco di parole ma costituisce una prospettiva giuridica molto differente. È solo il caso di far notare che discorrere della funzione del segretario rispetto all'intero sistema dei controlli interni è molto diverso che parlare delle sue funzioni allorché egli sia coinvolto nel processo e nei procedimenti proprio di controllo interno. Infatti mutano gli strumenti e gli interessi da perseguire.

Dunque l'articolo 147 bis, introdotto, dal dl n. 174/12 convertito con legge n. 213/12, ha previsto che il controllo di regolarità amministrativa sia assicurato dal segretario comunale nella fase successiva. In precedenza abbiamo ampiamente dato indicazione e descrizione del contenuto del controllo successivo interno. Ora, qui, occorre, invece, fare alcune osservazioni rispetto al ruolo del segretario comunale e provinciale. Si noti subito che la norma parla del solo controllo di regolarità amministrativa e non anche di quello contabile. Questo ci permette di dire subito che il segretario si deve occupare solo della conformità degli atti alle norme non contabili, poiché una sorta di controllo successivo di tipo contabile viene eseguito dal lato interno, dal responsabile del servizio finanziario nell'ambito dei controlli sugli equilibri finanziari, che si esplicano come detto nel capitolo precedente sia in senso preventivo che successivo, ma anche dal lato esterno dalla sezione di controllo della Corte dei Conti regionale, utilizzando, però, tecniche e metodologie diverse dal responsabile finanziario comunale, nonché dal collegio dei revisori dei conti. Il primo comma dell'art. 147 bis correttamente afferma che tale tipo di controllo si aggiunge a quello preventivo. Infatti la locuzione "*inoltre*" va riferita alla distinzione tra il controllo preventivo di regolarità e quello successivo; confermando che il primo è svolto da ciascun responsabile di servizio o dal dirigente cui è attribuita la titolarità del procedimento, quello successivo, appunto dal segretario comunale. La norma in parola è, poi, molto chiara in merito alla spettanza della funzione.

Il procedimento si svolge sotto la direzione del segretario stesso. In questo segmento procedimentale il regolamento interno avrà cura di prevedere le modalità di esercizio, innanzitutto, indicando quali principi di revisione aziendale occorre applicare, visto e considerato che il controllo si svolge in via successiva e non preventiva per, poi, indicare i poteri di direzione del segretario. Prima di tutto occorre sgombrare il campo da un equivoco, ormai risolto dalla giurisprudenza delle Sezioni territoriali della Corte dei Conti, secondo cui il controllo successivo è un controllo di tipo manageriale e non formalistico, pertanto, esso si svolge secondo canoni tipici dei controlli aziendali, nei contesti pubblici però, e secondo metodiche tipiche della revisione. Per cui tale forma di controllo si distacca molto dal controllo preventivo, che è un tipico controllo, che sopra, abbiamo definito "*a calco*", cioè in cui la fattispecie concreta di atto deve essere confrontata col modello astratto razionale voluto dalla norma. Queste forme di controllo interno contribuiscono alla ricerca della cosiddetta legalità sostanziale e non formale. La funzione segretariale, qui in sintesi, è quello della direzione, cioè della originaria titolarità della funzione procedimentale. Questo ha un rilievo anche sotto il profilo della (eventuale) responsabilità amministrativa e contabile. Dal punto di vista

della teoria generale amministrativa la direzione coincide con attribuzioni in via primaria ed esclusiva non delegabili. Direzione significa potere amministrativo di compiere ogni atto idoneo a raggiungere lo scopo per cui la norma ha posto il potere (norma attributiva). E ciò coincide col potere di evincere i fatti e le sue circostanze, di organizzare, e soprattutto, con quello di direttiva. Certamente, qui, il legislatore ha voluto disegnare un modello di azione amministrativa di tipo gerarchico; per cui è possibile affermare che negli enti di grandi dimensioni ove sia stato istituito un apposito ufficio del controllo successivo il rapporto tra il segretario e i membri di codesto ufficio è di tipo gerarchico e non legato, come invece abbiamo visto nell'articolo 147 commentato e analizzato nel paragrafo precedente, al solo coordinamento funzionale.

Questo è uno dei motivi più pregnanti della differenza che in apertura di paragrafo avevamo segnalato nel distinguere il ruolo del segretario e i controlli interni rispetto al ruolo dello stesso nei controlli interni.

La teoria generale del diritto amministrativo (ove mai fosse possibile discorrere di una sola teoria e non meglio di prospettive teoriche) insegna che l'istituto della direzione viene utilizzato nella pubblica amministrazione italiana allorché fu messo in crisi il modello della gerarchia, a partite dalla legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/90. La migliore dottrina ha però puntualizzato che la direzione è un istituto attinente ai modelli di gerarchia in senso lato, poiché caratterizzato dalla presenza solo di alcuni dei poteri tipici della gerarchia in senso stretto, accanto al potere di ordine<sup>135</sup>. L'organo sovraordinato non impartisce ordini puntuali, ma direttive ossia indica obiettivi da raggiungere lasciando libertà di azione all'organo sottostante circa le modalità di perseguimento degli stessi. La responsabilità del titolare di un ufficio (nel nostro caso il segretario), nonché la distinzione delle sfere di competenza presuppone che i poteri di ingerenza nell'attività dell'ufficio sottordinato risultino significativamente attenuati, se non addirittura eliminati<sup>136</sup>. Si comprende subito la difficoltà ad accettare e accertare una siffatta funzione all'interno degli enti locali, infatti il legislatore con il primo comma dell'articolo 147 bis, invece, ha voluto proprio indicare una responsabilità immediata e diretta del segretario e non un mero potere di direttiva verso soggetti, organi o uffici da sé diversi. O meglio, è il caso di specificare puntualmente che, ancora una volta, la dimensione dell'ente locale costituisce una variabile determinante del contenuto amministrativo di codesta funzione. Per cui vogliamo affermare che un

---

<sup>135</sup> Caringella – Delpino-Del Giudice, *Diritto Amministrativo*, Simone, Napoli, 2007.

<sup>136</sup> Cfr. per la definizione Delpino, Del Giudice, *Diritto Amministrativo*, Simone, Napoli, 2006, pag. 119.

potere siffatto muta secondo la dimensione dell'ente locale, comportando, perciò, un mutamento della funzione (interna) del segretario. Ancora una volta, dunque, un gioco di geometria, di cui, però, il legislatore non ha voluto tenere conto. In enti di ridotte dimensioni (diciamo fino a 50 mila abitanti) il segretario comunale è direttamente coinvolto nel procedimento di controllo successivo, che viene effettuato sovente da un ufficio apposito di cui il titolare è direttamente il segretario, che si avvale di alcune unità di personale idonee allo scopo. Qui il potere di direzione si svolge, effettivamente, con forme gerarchiche molto accentuate. Negli enti di grande dimensione (si pensi alle città metropolitane per esempio o alle città con diversi milioni di abitanti come Roma capitale oppure ad una provincia) può sembrare davvero opportuno che il controllo successivo venga svolto da una unità di personale ben nutrita che ha un suo proprio e autonomo responsabile, magari afferente alla segreteria comunale (come macrosettore apicale). In questi casi il segretario, effettivamente, si pone come soggetto di direzione, consistendo la propria funzione nell'esercizio di poteri di indicazione generale, per esempio indicando alcuni atti da controllare, i profili tecnici da verificare, nonché indicando le più idonee tecniche di confronto e lo standard di riferimento.

La nostra analisi del ruolo segretariale deve, però continuare speditamente verso altre considerazioni che ci restituiranno un'immagine complessiva più nitida per le nostre valutazioni finali già principiate.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa avrà un esito che deve essere comunicato sotto la responsabilità del segretario ai responsabili dei servizi e dirigenti, ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti nonché al consiglio comunale. Il comma terzo dell'articolo 147 bis Tuel afferma chiaramente il potere di direttiva del segretario comunale nei confronti dei responsabili di servizio e dei dirigenti, ovviamente, confermando lo schema consolidato teorico della direttiva come atto di indicazione di manifestazione di criticità procedurali. Ma la norma compie un passo ulteriore poiché afferma che la direttiva ha contenuto obbligatorio, poiché i responsabili amministrativi devono conformarsi ad essa. In effetti l'obbligo di conformazione non è un tratto tipico della direttiva che, come visto nella nota definizione dottrinale, afferma chiaramente la libertà di azione del destinatario. In effetti è anche il meccanismo, seppure sotto il profilo normativo, delle direttive comunitarie. Sembra, invece, proprio che il legislatore abbia voluto un modello più gerarchico e direttivo: l'obbligo della conformazione ne costituisce il segno più eloquente; per cui sembra che sotto il profilo strettamente tecnico, l'analisi abbia rivelato un'inesattezza del legislatore. Sarebbe, forse, stato meglio utilizzare l'espressione "*sotto la responsabilità del segretario*", oppure affermando



chiaramente: *“il segretario è il titolare del controllo successivo, con il potere di direttiva .....”*.

Ancora, si vorrebbe sottolineare che la norma introducendo un obbligo di comunicazione dei risultati ai soggetti sopra indicati intende consegnare al segretario diverse funzioni. La comunicazione ai responsabili di servizio si fonda, come visto, nel potere direttivo, quella ai revisori dei conti ha lo scopo di attivare un ulteriore centro di controllo interno, indirettamente collegato alla sezione regionale della Corte dei Conti. La circostanza che i risultati del controllo siano solo quelli relativi alla sola regolarità amministrativa non si pone come incoerente rispetto a questa comunicazione, visto e considerato che i revisori dei conti si occupano della regolarità contabile, poiché essi sono ormai diventati un ufficio indiretto della Corte dei Conti a cui spettano valutazioni complessive successive sulle gestioni locali e sulle quali, perciò rientrano certamente anche valutazioni di regolarità amministrativa. La comunicazione agli organi di valutazione del personale dipendente dell'ente ha lo scopo, invece, di fornire fatti, oggetto della valutazione della performance personale e di gruppo complessiva che l'O.I.V. annualmente fa. Questa circostanza sembra veramente opportuna e coerente col sistema delineato dal d. lgs. n. 150/09.

Molto interessante, per certi versi in misura maggior rispetto alle altre forme di comunicazione ci sembra il rapporto col consiglio comunale. Si crede che lo scopo di questa comunicazione sia teleologicamente connessa ai compiti di controllo politico del consiglio. Comunicare i risultati del controllo successivo al consiglio comunale vuol dire sollecitare l'esercizio della funzione di controllo amministrativo, che l'organo collegiale elettivo è chiamato a svolgere ai sensi dell'articolo 42 del Tuel<sup>137</sup>. Su questa disposizione si fondano tutti i poteri del consiglio, che è interessato anche dalla funzione di controllo che la norma afferma essere politico e amministrativo. Per cui un vincolo tra il sistema dei controlli interni e quello proprio del consiglio va ricercato, poiché si crede che la novella del 174 si inserisca coerentemente nell'insieme delle norme Tuel, senza interrompere la direzione del sistema. Si ricordi, infatti, che, ex articolo 193<sup>138</sup>, entro settembre il consiglio comunale deve effettuare la verifica degli equilibri di bilancio. Ma tale compito è solo strumentale al più importante esercizio della funzione di controllo della verifica dei

---

<sup>137</sup> È solo il caso di ricordare il primo comma dell'articolo 42. *“1. Il consiglio e' l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo”*.

<sup>138</sup> La norma dispone al comma 2 prima alinea: *“secondo la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi”*.

programmi amministrativi da tenersi, comunque, entro il 30 settembre di ciascun anno. Il legislatore ha inteso attribuire una funzione di controllo dei programmi al consiglio, dopo avergli conferito quello di programmazione ex articolo 162 sul bilancio. L'articolo 193, comma 2 si pone quale species del genere controllo di cui all'articolo 42, comma 1. La coerenza normativa qui è piena e il rafforzamento dei controlli interni, seppure amministrativi, deve spingersi fino a supportare tale funzione del Consiglio, che ha la rappresentanza generale degli interessi del territorio e delle comunità locali e che, pertanto, diventa il punto di snodo della garanzia democratica e della partecipazione e, indirettamente, della buona amministrazione trasparente. La buona e sana amministrazione negli enti locali si incardina su più pilastri: programmazione, verifica e controllo. La seduta di cui in parola non è molto valorizzata nei fatti e, spesso, si conclude con laconiche enunciazioni di fatti già avvenuti e su cui il consiglio sembra non potersi pronunciare consistentemente. Soprattutto viene confusa con una seduta dalle caratteristiche contabili, solo perché viene letta la seconda parte del comma 2 e il comma 3 che, in effetti, indica gli aspetti contabili di cui tenere conto, come i debiti fuori bilancio, l'assunzione di provvedimenti di riequilibrio<sup>139</sup>. È vero anche che il titolo dell'intero articolo 193 è indicativo di un significato contabile poiché parla di salvaguardia degli equilibri, ma è pur vero che il *nomen iuris* non costituisce un ostacolo all'interprete e, questa volta, neanche per lo stesso legislatore che, poi, costruisce l'articolo seguendo una logica che dalla contabilità e dai suoi aspetti, inevitabilmente tecnici, conduca alle valutazioni sui programmi. Invece la logica del legislatore è stata improntata a conseguire giustamente risultati differenti. Il legislatore volendo riconoscere un ruolo effettivo di controllo al Consiglio ha individuato quasi al termine dell'esercizio ordinario di bilancio una seduta

---

<sup>139</sup> Queste le norme a supporto delle considerazioni sopra esposte. *“In tale sede l'organo consiliare da' atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194, per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio. La deliberazione e' allegata, al rendiconto dell'esercizio relativo. 3. Ai fini del comma 2 possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili con riferimento a squilibri di parte capitale. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2”.*

in cui si potesse trattare e verificare l'attuazione dei programmi politico – amministrativi dell'amministrazione, che aveva programmato. L'intero ciclo di programmazione e controllo trova in questa funzione uno snodo importante. Si consideri, infatti, che i programmi, di cui l'articolo 193 parla, non sono le risultanze economico finanziarie della gestione, ma sono i medesimi programmi che lo stesso consiglio ha approvato nella relazione previsionale e programmatica dell'inizio dell'esercizio. A valorizzare e confermare quanto detto non solo milita la dottrina che più da vicino si è occupata del ciclo della programmazione ma anche un recente intervento del legislatore<sup>140</sup> che ha confermato che per il solo anno 2013 le amministrazioni locali che avessero approvato il bilancio in settembre, come da proroga ministeriale, potranno non tenere la seduta di verifica dei programmi; questo è, intanto, possibile poiché gli oggetti sono i medesimi. Se non lo fossero non vi sarebbe il bisogno di specificare.

Questa funzione del Consiglio rientra tipicamente tra quelle di controllo e anche le considerazioni sulle comunicazioni del segretario ex articolo 147 – bis, comma 3, andrebbero trattate in quel contesto. Per rendere conciliabile l'art. 193 con l'articolo 147- bis terzo comma è bene considerare che il Consiglio comunale effettua le valutazioni dei programmi dell'esercizio in corso, prima che si chiuda. Dunque occorrerebbe che per via regolamentare si facessero coincidere i programmi da controllare coi contenuti della comunicazione del segretario sui risultati dei controlli, questo è possibile solo ove venga disciplinato internamente. I regolamenti dei controlli e, magari, quello consiliare potrebbero sottolineare questo aspetto<sup>141</sup>.

Ora converrà trattare di alcuni aspetti tecnici che alla nostra analisi non possono sfuggire.

Dunque, di particolare interesse è quella c.d. "fase successiva"<sup>142</sup> svolta secondo i principi della revisione aziendale, sotto la direzione del segretario comunale e per la quale, quindi, non può non riconoscersi una funzione organizzativa in capo al medesimo. Già in fase di approvazione del dl 174 attenta dottrina<sup>143</sup> aveva classificato questo tipo di controllo tra

---

<sup>140</sup> La disposizione è contenuta sempre nel dl n. 174/12.

<sup>141</sup> Quanto rappresentato nelle righe precedenti rappresenta molto bene cosa si intenda per funzione di conformazione intestata al segretario comunale e di cui nei prossimi capitolo della parte III si discuterà molto.

<sup>142</sup> Il controllo successivo è stato indicato come la vera novità dei controlli interni. Sul punto cfr. Fabiano S., Il nuovo sistema dei controlli e prevenzione della corruzione negli enti locali. Come cambia il sistema di controllo dopo il "rafforzamento, del decreto legge 174/2012 e l'adozione delle misure di prevenzione della corruzione, Nuova Giuridica, Matelica, 2013, pag. 63 e ss..

<sup>143</sup> De Martin G. C.- Di Folco M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei Segretari comunali e provinciali, in Merloni F. e Vandelli L. (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Passigli, Roma, 2010. Un passaggio della prospettiva risulta molto ben argomentata e

quelli di regolarità amministrativa. Anche in questo lavoro ci si atterrà a questa classificazione, perché condivisibile sotto il profilo ontologico e funzionale. Il controllo successivo è un controllo che interviene, come visto, dopo il fenomeno amministrativo e verifica la conformità di un atto o procedimento alle norme di legge e alle fonti interne dell'ente locale sub species regolarità, che, a sua volta esprime concretamente l'articolo 97 Cost.. Il Tuel ha in seno la logica per cui le finalità del controllo di regolarità amministrativa sono la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa. Inoltre il legislatore sovente disciplina unitariamente questi due tipi di controllo, ma non li sovrappone, piuttosto distingue entrambi dai controlli più tipicamente manageriali, quali il controllo di gestione e quelli più tipicamente politico amministrativi quali il controllo strategico.

L'attività di controllo successivo riguarda i seguenti atti:

- a) determinazioni comportanti impegno di spesa;
- b) atti di accertamento dell'entrata;
- c) atti di liquidazione della spesa;
- d) contratti ed altri atti amministrativi.

Con riferimento agli "altri atti amministrativi", il tenore letterale sembrerebbe suggerire che il controllo successivo vada esercitato non solo sugli atti tipici indicati nella norma stessa ma anche su quelli ad esempio non legati a spese come permessi di costruire, licenze, autorizzazioni. La

---

convincente: "Nell'affrontare il tema dei caratteri dei controlli di regolarità il nodo principale è relativo alla questione se gli aggettivi «amministrativa» e «contabile» che il legislatore statale impiega per contrassegnarli debbano essere interpretati come un'endiadi o se, viceversa, essi conservino una propria autonomia concettuale. È questa, all'evidenza, un'alternativa rilevante, dalla quale paiono dipendere la maggiore o minore ampiezza dell'ambito oggettivo del riscontro e l'inquadramento degli obiettivi che lo stesso si propone. La prima impostazione, infatti, suggerisce che la verifica di regolarità debba limitarsi agli atti direttamente o indirettamente implicanti riflessi finanziari. Non si nega, ovviamente, che la legittimità dell'attività amministrativa debba essere assunta a parametro delle operazioni valutative; tuttavia il controllo di regolarità, unitariamente inteso, è comunque annoverato, in questo caso, fra gli strumenti rivolti a circondare di garanzie l'impiego di danaro pubblico da parte degli amministratori e ad assicurare trasparenza e verificabilità alle operazioni di gestione dell'attività amministrativa che abbiano comportato dispendio di risorse pubbliche. La seconda opzione amplia significativamente l'ambito di esplicazione del controllo che si dispiegherebbe al di là dei soli profili finanziari, fino a ricomprendere più generali finalità di garanzia di tenuta del principio di legalità nelle amministrazioni locali; tutto ciò anche in chiave, per dir così, di contrappeso al superamento dei controlli eteronomi di legittimità sugli atti delle istituzioni locali operato dalla riforma del Titolo V. In altri termini, per questa via, all'interno del genus dei controlli di regolarità sarebbe possibile distinguere, anche sotto il profilo dell'imputazione a plessi organizzativi diversi, due species: quella del controllo di regolarità contabile, da svolgere presumibilmente in via preventiva e preordinato alla verifica della correttezza dell'attività sul piano finanziario; e quella del controllo di regolarità amministrativa, da sviluppare – come si vedrà – probabilmente in chiave successiva e finalizzato alla garanzia del principio di legalità".

sede più adatta per determinare quali atti da sottoporre a controllo successivo è certamente quella regolamentare. Ancora più indicata è l'inserimento di una specifica tecnica di drafting normativo regolamentare secondo cui è utile inserire un breve elenco di atti da verificare, espresso in forma tassativa<sup>144</sup> e lasciando, poi, anche la possibilità che in alcune ipotesi speciali si possa volontariamente sottoporre a controllo alcuni atti o procedimenti, per esempio certamente quelli che dovessero essere oggetto di indagine da parte della procura presso il Tribunale penale o presso la Procura della Corte dei Conti o che sono oggetto di richiesta di risarcimento danni significativi a carico dell'ente comunale oppure ancora atti o procedimenti che toccano interessi sensibili, come gli interessi ambientali o paesaggistici. Inoltre pur sarebbe possibile, stante lo spazio che la norma primaria lascia alle fonti locali stabilire che il controllo successivo potrebbe essere attivato su richiesta delle minoranze consiliari, ma solo al ricorrere di tassativi presupposti, al fine di scongiurare la moltiplicazione dei inutili controlli che nascondano vicende politiche e non giustificate dalla necessità di assicurare la legalità sostanziale dell'azione amministrativa<sup>145</sup>.

Il legislatore espressamente stabilisce che gli atti da sottoporre a controllo successivo sono selezionati tramite scelta casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. Le risultanze di quest'attività dovranno, con la periodicità prevista da ciascun ente nella propria autonomia regolamentare, essere trasmesse, a cura del segretario comunale, ai vari responsabili di servizio, ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti ed al Consiglio Comunale.

L'analisi della norma, attribuisce al segretario una funzione di direzione di tale fase escludendo che la suddetta possa essere diversamente attribuita finendo con l'integrare espressamente l'art. 97 del Tuel in ordine alle funzioni del segretario comunale. Va detto che tale attività del segretario non può non essere letta anche alla luce dei compiti e delle funzioni attribuiti allo stesso da altre disposizioni in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (legge 6 novembre 2012, n. 190) ovvero in materia di trasparenza e comunicazione (d. lgs. 33/2013 "decreto attuativo trasparenza"). Sulla comunicazione a soggetti terzi degli esiti del controllo per un controllo "*diffuso*", il nuovo art. 147-bis comma 3 prevede che "*le risultanze del controllo ... sono trasmesse periodicamente, a cura del*

---

<sup>144</sup> Utilizzando l'espressione "*limitatamente a...*".

<sup>145</sup> A questo punto potrebbe essere non inutile chiedersi se il Consiglio comunale ha il potere di programmazione anche dei controlli interni, per esempio programmando annualmente, sentita la sezione locale della Corte dei Conti, gli interessi da sottoporre a verifica successiva non sanzionatoria.

*segretario, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale*". Infatti appare opportuno che la periodicità di tale rendicontazione sia differenziata a seconda del soggetto destinatario cui è diretta. E' evidente che mentre i responsabili di servizio sicuramente necessitano di conoscere l'esito del controllo successivo con maggiore frequenza, anche al fine di poter perfezionare o modificare, per tempo, eventuali prassi amministrative o contabili non corrette od anche per l'eventuale autotutela amministrativa, diversamente l'esigenza conoscitiva dei revisori dei conti, degli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e, infine, del Consiglio Comunale, è certamente da garantire in maniera meno ravvicinata nel tempo. L'aspetto della trasmissione delle risultanze dell'attività svolta sotto la direzione del segretario comunale rappresenta un altro argomento da disciplinare accuratamente nel sopra menzionato regolamento dei controlli. Il ciclo del controllo si chiude proprio con le comunicazioni di referto interno. Secondo una prospettiva del tutto personale, che si vorrebbe qui esporre, si ritiene che anche il controllo successivo debba avere un ciclo performativo, che vede interessati molti attori e diverse modalità. La dottrina che si occupa di enti locali ha spesso messo in evidenza che il ciclo della programmazione e controllo vede nel bilancio preventivo e in quello consuntivo i due estremi<sup>146</sup>. Su questo non si crede possa essere più alcun dubbio. Con l'avvento del d. lgs. n. 150/09 la medesima si è affrettata a confermare l'impianto, solo introducendo il ciclo della performance all'interno del *genus* "gestione amministrativa". Manca a nostro parere alcun riferimento al raccordo tra i controlli successivi delle sezioni di controllo della Corte dei Conti che agisce annualmente sulla base di un programma di controlli e i controlli interni successivi. Sul punto, pur con prudenza, si vorrebbe segnalare una mancata riflessione e non perché gli interessi perseguiti siano differenti, cosa affatto non corrispondente al vero, ma perché si crede che manchi l'infrastruttura normativa e ideale perché ciò avvenga. Oggi tra i controlli preventivi effettuati dai revisori dei conti, il questionario che la Corte dei Conti raccoglie presso gli enti sia in fase preventiva che successiva e i controlli successivi di cui in parola non vi è alcun collegamento. Esiste una eterogeneità dei tempi e delle forme, ma una medesimezza dei fini, seppure costituzionalmente distinguibili, poiché come noto, le funzioni della Corte dei Conti fondano il proprio radicamento sull'articolo 100 Cost., mentre i controlli interni sull'articolo 97. Eppure occorrerebbe proprio ragionare sul sistema complessivo perché l'azione della pubblica amministrazione sia effettivamente

---

<sup>146</sup> Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V ed., Milano, Egea, 2005; Bertocchi M.- Bisio L.- Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali. Logiche e strumenti d'innovazione*, Milano, Il Sole 24 ore, 2006.

connotata dalla legalità sostanziale, che sempre più viene a definirsi come grandezza normativa di relazione tra istituzioni, soggetti, organi interessi costituzionali. Lo studio dei rapporti tra differenti istituzioni non è mai fine a se stesso poiché permette di verificare ipotesi normative, la legittimità delle norme e comprendere effettivamente quale sia il ruolo e la funzione anche del nostro oggetto principale il segretario comunale e provinciale.

Le comunicazioni del segretario al Consiglio hanno lo scopo di attivare i poteri del Consiglio. Questo incide sullo status del segretario, si crede, nel senso che sembra doversi provvisoriamente concludere per una posizione di particolare referenza degli interessi di legalità dell'intera comunità rappresentata.

Alcune definizioni attuali dell'auditing<sup>147</sup> illustrano la variabilità nei ruoli degli auditor, laddove sottolineano gli elementi fondamentali della professione. L'audit della pubblica amministrazione supporta i ruoli di controllo, valutazione (insight) e previsione previsti nei processi di governance, costituendo un elemento fondamentale di una solida struttura di governance del settore pubblico. Poiché il successo dell'amministrazione pubblica è misurato principalmente dalla sua abilità di erogare con successo servizi e di portare a termine programmi in modo equo ed appropriato, le funzioni di audit devono avere l'autorità e la competenza necessarie per valutare l'integrità, l'efficacia ed l'efficienza finanziaria del programma. Gli auditor devono, inoltre, proteggere anche i valori fondamentali dell'amministrazione, poiché essa svolge la propria funzione per tutti i cittadini. Gli auditor, pertanto, forniscono un supporto alle autorità decisionali nell'esercitare il controllo valutando se gli enti pubblici stanno svolgendo la propria attività come previsto, se stanno utilizzando le risorse economiche a loro disposizione per le finalità previste e in conformità a quanto previsto da leggi e regolamenti<sup>148</sup>.

L'auditing supporta la struttura di governance verificando i report sui risultati delle agenzie e dei programmi, sia di tipo finanziario sia di

---

<sup>147</sup> Per esempio: l'audit supporta l'accountability delle organizzazioni. È, infatti, lo strumento indipendente ed obiettivo funzionale alla valutazione della correttezza delle rappresentazioni dei risultati del management o della valutazione dei sistemi e delle pratiche del management, in relazione a determinati criteri, riportando tali valutazioni ad un organo esecutivo o ad altri con responsabilità simili (Canadian Comprehensive Audit Foundation, 1991). L'Internal Auditing è un'attività indipendente e obiettiva di "assurance" e consulenza, finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione. Assiste l'organizzazione nel perseguimento dei propri obiettivi tramite un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto in quanto finalizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di corporate governance (The Institute of Internal Auditors, 1999).

<sup>148</sup> Le attività di audit basate sul controllo rispondono alle seguenti domande: "La policy è stata implementata come era stata definita?" e "I manager stanno implementando dei controlli efficaci per minimizzare i rischi?"

risultato operativo, esaminando inoltre l'aderenza alle regole e alle finalità dell'organizzazione. Si noti che nel settore privato gli auditor verificano i report; qui, invece, il segretario attraverso il controllo successivo realizza e compila un report. Sembra che rispetto alle esperienze del privato il controllo successivo sia diverso dall'auditing. In parte ciò è vero, in parte, invece, il legislatore ha realizzato un'esperienza del tutto peculiare. Stando a quanto modellato dal mondo privatistico l'auditing nelle pubbliche amministrazioni dovrebbe essere attribuito all'oviv ex d. lgs. n. 150/09. Questo potrebbe anche essere sufficiente; nasce, però la questione secondo cui gli organismi di valutazione negli enti locali o non esistono, poiché le norme sul punto sono cedevoli oppure sono monocratici e coincidono proprio col segretario comunale oppure sono collegiali e il segretario è sempre membro di essi. Per cui pur consapevoli teoricamente della distinzione tra controllo interno di tipo successivo e l'internal auditing come modellato dalle esperienze internazionali qui si vuole affermare che nel costruire un sistema di controlli interni ha permesso che la funzione di auditing fosse disegnata sotto due profili: quello interno e successivo di cui stiamo discorrendo, cioè il controllo ex art. 147-bis comma 2 Tuel e per un'altra frazione limitatamente agli aspetti di verifica sulla reportistica ex d. lgs. n. 150/09 mediante gli ovi, che negli enti locali sono assorbiti dai vecchi nuclei di valutazione e spesso coincidono soggettivamente nella persona del segretario comunale. Per cui logicamente prima che giuridicamente il controllo successivo ex art. 147-bis Tuel e l'internal auditing modellato dal mondo privato possono sovrapporsi. Questa operazione è tanto più veritiere se si osserva che le grandezze controllate, al di là dei report possono essere anche le medesime, rispetto al controllo strategico, che negli enti oltre i 15 mila abitanti vede coinvolto anche il segretario, ex art. 147-ter, comma 2 e che negli enti di minori dimensioni, formalmente non esistente, ma è giuridicamente assorbito dal controllo preventivo di conformità, nella forma in cui viene espresso come si dirà oltre e nel controllo successivo di cui in parola. L' auditing supporta l'accountability, inoltre, garantendo l'accesso a tali informazioni sui risultati sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione. I manager pubblici, infatti, sono responsabili di stabilire la direzione e di definire gli obiettivi, valutando i rischi ed istituendo controlli efficaci al fine di realizzare gli obiettivi e prevenire i rischi. Nel loro ruolo di controllo gli auditor della pubblica amministrazione valutano e riferiscono sul risultato di tali sforzi. Il controllo descrive anche il ruolo che molti auditor della pubblica amministrazione hanno nell'identificazione e prevenzione della corruzione pubblica-la frode, gli atti impropri od illeciti, gli abusi di potere e l'utilizzo non corretto delle risorse. Gli auditor monitorano l'efficacia del sistema di controllo interno predisposto dal management per identificare



e ridurre le circostanze che generano la corruzione. In molte aree del mondo del settore pubblico gli auditor hanno la responsabilità anche delle frodi nelle organizzazioni pubbliche in cui operano ponendo in essere attività di investigazione e di prevenzione. Poiché il ruolo dell'Auditor "Pubblico" è di fornire una imparziale e accurata informazione sull'utilizzo e sui risultati delle risorse pubbliche impiegate, essi devono essere in grado di condurre e documentare il loro lavoro senza interferenza e senza parvenza di interferenza. L'indipendenza è raggiunta quando la funzione audit riporta al di fuori della gerarchia dell'organizzazione e delle attività che possono essere sottoposte ad audit, e gli auditor sono liberi di condurre i loro lavori senza interferenze, restrizioni o pressioni dalle organizzazioni che sono state verificate. Tale interferenza può sorgere se l'entità sottoposta a verifica limita l'accesso ai dati, ai dipendenti, alle risorse di budget o di personale per le attività da svolgere, o se ha l'autorità di respingere o modificare i rapporti di audit. Anche i singoli Auditor hanno la necessità di avere indipendenza, nel senso che essi devono essere liberi da conflitti di interesse ed altre forme di condizionamento, che potrebbero influenzare la loro imparzialità, la parvenza di imparzialità, le modalità di condotta del lavoro o la documentazione dei risultati.

### **3. IL CONTROLLO STRATEGICO QUALE FORMA PECULIARE DI VERIFICA**

Anche questa tipologia di controllo è stata trattata in precedenza. Qui ci limitiamo a fare osservazioni relativamente al ruolo e le funzioni del segretario comunale. L'articolo 147 - ter è stato introdotto con la novella del dl n. 174/12 sebbene già il Tuel prevedesse forme di controllo strategico, così come il d. lgs. n. 286/99. L'intervento del 147 ter cristallizza alcune acquisizioni della prassi e detta una disciplina differenziata nel tempo secondo la dimensione demografica dell'ente.

Anche qui come nel controllo di regolarità amministrativa il legislatore utilizza la parola sotto la direzione del segretario comunale, rendendo comunque questa, solo una scelta residuale rispetto alla principale. In via principale dunque la direzione del controllo di gestione è intestato al direttore generale. Questo già avveniva negli enti di grande dimensione e, oggi, viene cristallizzato per legge. Negli enti di ridotte dimensioni, e in ogni caso in cui non esista il direttore generale e comunque solo per quelli con più di 15 mila abitanti<sup>149</sup>, la direzione del controllo strategico spetta al

---

<sup>149</sup> Al di sotto di questa soglia la funzione di controllo strategico non è prevista, ma come già detto in precedenza essa è assorbita dal Consiglio comunale nella seduta del 30 settembre di verifica dei programmi e dalla funzione di conformità preventiva intestata al segretario comunale.

segretario. Anche qui, con andamento omogeneo a tutta la normativa sui controlli interni, il legislatore affida allo strumento regolamentare la disciplina concreta dell'istituto. All'interprete attento non sfuggirà che in questo solo caso il legislatore indica l'autonomia organizzativa dell'ente a cui è deputata l'indicazione delle modalità e anche dei tempi ma non quella normativa. Si ritiene che l'indicazione di quella normativa non fosse necessaria stante la lettera del primo comma dell'articolo 147 che sintetizza l'attribuzione dell'intera materia dei controlli interni al regolamento interno. Sul punto occorre richiamare la tesi già espressa in questa ricerca nel capitolo xx in cui abbiamo trattato dell'incardinazione della materia dei controlli nei regolamenti interni e non anche nello statuto comunale.

Il comma secondo, però chiarisce con inequivocabile chiarezza che possa (e debba) esistere un'unità apposita per effettuare il controllo strategico. Per cui l'autonomia organizzativa degli enti non è indirizzata verso l'uniformità delle decisioni in tal senso, ma si nota un accenno di estensione della latitudine della disposizione; del resto il controllo strategico è certamente interessante negli enti di grandi e grandissime dimensioni, per cui la scelta del legislatore di cristallizzare scelte operative che sarebbero dovute e potute restare nella libera scelta dell'ente locale non sembra un errore grave e non costituisce un vulnus grave all'autonomia degli enti locali.

Inoltre si vorrebbe sottolineare che qui, diversamente da quanto affermato a proposito del controllo successivo di gestione, l'indicazione del rapporto di direzione effettivamente sembra rientrare nella tipologia astratta conosciuta nella teoria amministrativistica indicata sopra. Il legislatore sembra voler aver indicato un modello viepiù siffatto: il controllo strategico è di interesse effettivo solo nelle grandi città e la complessità delle valutazioni vanno supportate da un'unità amministrativa ad hoc; la direzione può essere lasciata al direttore generale, espressione delle maggioranze politiche del momento, ma essendo tale forma di controllo, in ogni caso, rientrante in quelle dei controlli interni per come la dottrina contabilistica la cataloga così come quella aziendalistica, in ogni caso dunque la titolarità va riconosciuta ad un soggetto di vertice svolge funzioni di garanzia interna; per cui seppure in via residuale la scelta è ordinariamente e direi automaticamente caduta sulla figura del segretario comunale. Essendo il controllo strategico un controllo molto delicato perché facilmente colorabile sotto il profilo politico, il rapporto amministrativo interorganico che il legislatore ha disegnato è la direzione.

A voler essere veramente minuziosi nell'interpretazione e nella ricostruzione dell'intero sistema dei controlli interni, si potrebbe anche

affermare che l'indicazione dell'unità apposita indicata nel comma 2 del 147 ter Tuel voglia ancora una volta fare considerazione dell'Organismo di valutazione interno (il cosiddetto O. I. V.) a cui con delibera Civit n. del si è affermato come possibile anche negli enti locali attribuire il controllo strategico.

Su questa interpretazione una qualche critica generale può essere mossa nel senso che l'attribuzione agli Oiv del controllo strategico non è molto razionale poiché l'organo a cui sono già riconosciuti originari poteri di controllo politico amministrativo è il consiglio comunale e in altre occasioni si è sostenuto che tale forma di controllo vada riconosciuta esplicitamente ed esclusivamente in capo al collegio elettivo per eccellenza. Diverso è anche sotto il profilo teorico la necessità del supporto tecnico all'esercizio di tali forme di controllo. Proprio nell'ambito dell'autonomia normativa ed organizzativa dell'ente locale ben si potrebbe costituire un commissione consiliare di controllo strategico cui gli uffici recano il proprio contributo tecnico, oppure affidare all'O.i.v. solo il supporto tecnico, ma non la titolarità del controllo strategico stesso. Su questo una maggiore riflessione del legislatore, forse, sarebbe stata opportuna. Il controllo strategico non è un controllo tecnico tout court. È proprio delle valutazioni di alto livello o anche, come a volte la recente dottrina del costituzionalismo moderno afferma con espressione colorata, "è proprio dei piani alti del sistema" fare e porre valutazioni anche di ampio senso di valori che possono e devono trovare nel momento tecnico solo un fondamento fattuale. Nel controllo strategico i dati tecnici molto utili, e direi necessari, costituiscono solo una delle variabili delle valutazioni e costituiscono i fatti su cui andare ad innestare valutazioni, diciamo francamente, politiche e non tecniche; la differenza rispetto alle altre forme di controllo (tutte le altre) considerando che il controllo strategico è il solo controllo che a ragione si può staccare dalla valutazione mera dei fatti involve considerazioni di valore; le altre forme di controllo presuppongono i valori, al massimo, ma esprimono veramente considerazioni fattuali, cioè si discute di dati e di procedimenti, ma non di valori. Ecco perché nella nostra prospettiva si ritiene che tale forma di controllo sia la più complessa e difficile da eseguire. Occorrono abilità capacità di analisi e comprensione dei fatti molto stratificate. Il tecnico si può anche fermare alla valutazione dei fatti; l'organo politico no, si deve nutrire dei fatti ma deve poter discutere dei valori retrostanti e dei fini politici dell'azione dell'ente che anche in un regime di compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali, mediante il grimaldello della contabilità finanziaria, è ancora piuttosto ampia.

L'ultima alinea del comma secondo descrive il procedimento da seguire. L'unità preposta, sotto la direzione del segretario comunale e secondo la

tempistica indicata dal regolamento interno, comunica gli esiti del controllo all'organo giuntuale e consiliare. La disposizione indica anche il fine da perseguire. I rapporti del controllo strategico vanno comunicati agli organi politici perché se ne rilevino gli aspetti di valutazione conseguenti e pertinenti nell'ambito della funzione di ricognizione dei programmi. In effetti è ciò che a proposito dell'articolo 147 bis comma 3 abbiamo prima ricostruito in termini interpretativi e che, qui, per il solo controllo strategico è stato addirittura normativizzato. Per cui esiste una complessa e un po' complicata trama normativa che conferma il ruolo del controllo strategico del consiglio, più che di uffici amministrativi, che, ripetiamolo a giovamento, al più possono svolgere un ruolo di supporto tecnico.

Occorre, ora, passare alla considerazione delle funzioni del segretario rispetto al discorso che abbiamo dipanato in questo paragrafo, limitandoci sempre a considerazioni minime. Il segretario comunale nel controllo strategico deve poter svolgere il ruolo di tecnico, conoscitore profondo delle tecniche di valutazione e di comparazione di fatti e circostanze, soprattutto per evitare la rappresentazione di dati non veritieri, poco credibili o attendibili. In particolare la funzione del segretario al livello di microanalisi cade sulla verifica della compatibilità dell'azione amministrativa rispetto ai programmi approvati in sede di bilanci preventivi. Di fatto e in diritto egli svolge (dovrebbe poter svolgere) analisi delle politiche pubbliche, che è un compito tecnico e non politico. In effetti al livello microstrutturale questa indagine si avvicina molto alle valutazioni delle politiche pubbliche, ma con un perimetro molto più ristretto, il solo ente locale. Queste verifiche sono particolarmente impegnative poiché tra la programmazione di bilancio, in cui si ricorda si approva come allegato del bilancio la relazione previsionale e programmatica che contiene i programmi da svolgere, si determina tutta la gestione dell'ente: dal piano della performance, al piano esecutivo di gestione, alle singole variazioni di bilancio o a particolari procedimenti si pensi soprattutto a quelli in materia urbanistica che prevede per lo più sempre procedimenti complessi (e pluripartecipati). E questo implica una profonda conoscenza delle dinamiche interne dell'ente, di quelle esistenti sul territorio, dell'attività dei responsabili di servizio o dei dirigenti, del dato normativo. Al livello micro strutturale non si crede poter vedere altro ruolo per il segretario.

In verità le più interessanti considerazioni sulla relazione tra la figura del segretario comunale e il controllo strategico al livello macrostrutturale cioè di sistema le rinviamo al paragrafo già più volte annunciato ma già ora si potrà sintetizzare la valutazione circa la assoluta inopportunità di coinvolgere il segretario nel controllo strategico, anche negli enti dove il

direttore non ci sia. La figura di garanzia della legalità sostanziale occupata dal segretario si crede che non potrebbe dare accesso alla responsabilità del controllo strategico, salvo che lo stesso legislatore non definisca e chiarisca il ruolo meramente tecnico dello stesso, introducendo garanzie e limiti significativi ed idonei allo scopo. Ma tutte queste valutazioni andranno fatte nell'ambito di una più ampia indicazione del contesto in cui muoversi e sopra solo accennato e cioè la circostanza per cui il controllo strategico andrebbe realizzato dal solo consiglio comunale. L'indagine va rinviata oltre.

#### **4. IL SEGRETARIO E IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI**

Anche questa forma di controllo è stata analizzata nella struttura e nella funzione nei paragrafi precedenti. Le norme su cui è fondato sono l'articolo 147 e 153 del Tuel.

In effetti nell'articolo 147 non è richiamata la figura del segretario comunale e descriverne un ruolo sembrerebbe una forzatura del testo normativo, che non si vorrebbe fare. Infatti il comma 2, lettera c) afferma che il controllo sugli equilibri finanziari viene essenzialmente realizzata con il coordinamento e la vigilanza del responsabile del servizio finanziario e dei singoli responsabili di servizio/dirigenti. Solo a questi due soggetti (*rectius* organi) sono intestate giuridicamente specifiche funzioni e responsabilità conseguenti.

L'articolo 153, invece, indica i compiti e le funzioni del responsabile della ragioneria comunale che consistono nella verifica della veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica, tra cui il patto di stabilità e crescita di matrice comunitaria<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> Il patto di stabilità e crescita, è composto da tre atti di diritto comunitario: 1) la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam sul patto di stabilità e crescita del 17 giugno 1997; 2) il regolamento del Consiglio del 7 luglio 1997, n. 1466/97 sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e 3) il regolamento del Consiglio del 7 luglio 1997, n. 1467/97 finalizzato all'accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. L'art. 104 del Trattato (in precedenza cfr. art. 121 del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 e il regolamento del Consiglio del 22 novembre 1993, n. 3605/93 con cui si segnalava la necessità che i bilanci degli

Stati membri dovessero tendere all'equilibrio), unitamente al Protocollo sui disavanzi eccessivi, prevede una procedura di sorveglianza multilaterale per assicurare il rispetto degli obblighi di sana gestione finanziaria incombenti sugli Stati membri. Il Protocollo, in particolare, prevede una specifica responsabilità dei Governi degli Stati membri che sono tenuti ad implementare procedure nazionali in materia di bilancio [che] consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal trattato in questo settore e, in primo luogo, i valori di riferimento del rapporto tra disavanzo pubblico, previsto o effettivo, ed il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, nonché quello fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (art. 1 del Protocollo). Sotto questo profilo, va tuttavia, rilevato che la Corte di giustizia ha sancito che il mero superamento dei valori soglia non determina di per sé l'eccessività del disavanzo pubblico (C. giust., 13 luglio 2004, causa C27/04, Commissione c. Consiglio patto di stabilità e crescita; in proposito R. Perez, Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 1076).

Va, altresì, osservato che all'impegno (di medio/lungo termine) di approvare un bilancio con un saldo positivo o prossimo al pareggio viene assegnato uno specifico rilievo nell'ambito della procedura di sorveglianza multilaterale cui sono assoggettati i Governi nazionali, soggetti cui formalmente si imputa tale tipologia di responsabilità.

Per tali ragioni, a livello interno, specie in considerazione della moltiplicazione dei centri di spesa, è stato necessario introdurre uno specifico strumento giuridico per responsabilizzare le Autonomie nelle loro politiche di spesa e di indebitamento. In tal modo, ogni anno, a partire dalla legge finanziaria per il 1999 (art. 28 L. 23 dicembre 1998, n. 448, c.d. collegato di sessione alla legge finanziaria per il 1999), viene definito il c.d. patto di stabilità interno che costituisce un momento centrale nell'ambito dell'attività di programmazione della finanza pubblica, tanto che, da più parti, si è persino proposto di trasformare la legge finanziaria in legge di stabilità (per una rassegna sui numerosi disegni di legge in materia L. Cavallini Cadeddu, *Il bilancio nella riforma della Pubblica amministrazione*, Padova, CEDAM, 2004, 75√101). Onde migliorare le procedure di bilancio si è, tra l'altro, riformato il bilancio dello Stato bipartendolo in politico ed amministrativo e strutturandolo in missioni istituzionali e funzioni obiettivo fondate su unità previsionali di base (l. 3 aprile 1997, n. 94), introdotta la c.d. contabilità economica fondata su centri di costo per la formazione del c.d. budget rilevante ai fini della formazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni da redigersi secondo i criteri SEC 95 (d.lgs 7 agosto 1997, n. 279), nonché procedure di controllo della copertura della spesa in senso dinamico (D.L. 6 settembre 2002, n. 194, conv. L. 31 ottobre 2002, n. 246 √ in proposito R. Somma, *La copertura dinamica delle leggi di spesa. Brevi note su alcuni profili del decreto legge taglia spese*, in G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, 349-371). Sul patto di stabilità e crescita comunitario e quello interno M. L. Bassi (a cura di), *Dai patti di stabilità alla legge di stabilità*, Padova, CEDAM, 2004; A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. della Cananea, G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998, 68; Id., *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, II, 1195 ss.; G. Caporali, *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *Dir. soc.*, 2004, 99; G. Carbone, *La finanza pubblica tra vincoli comunitari e tutela degli interessi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 85√87; G. Cogliandro, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, II, 1183; C. Chiappinelli, *Patto di stabilità interno e rete dei controlli: interazioni di sistema e potenzialità*, in *Atti del convegno I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, 2-3 dicembre 1995, 545 ss.; M.P. Chiti, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, II, 1177; P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993, 18 e 57; P. De Ioanna, C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, 237 ss.; G. Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 4/2001, 559; Id., *Dal vecchio al nuovo patto di stabilità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 224; G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005; F. Garri, *La Corte dei conti e le implicazioni comunitarie*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1998, 91√92; N. Lupo, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 3/1999, 523; A. Manzella, *Lo Stato comunitario*, in *Quad. cost.*, 2003, 281; L. Pacifico, *Finanza pubblica e vincolo europeo*, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003, 41; R. Perez, *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 1000; F. Pizzetti, *Il patto di*

La disposizione non lascia adito a dubbi; l'ampiezza delle funzioni copre tutta l'attività amministrativa e quella in regime di diritto privato degli enti locali. Alcun procedimento che comporti riflessi diretti o indiretti sulle risorse finanziarie dell'ente può restare scoperto da un simile monitoraggio. Inoltre la norma si preoccupa di sottolineare l'autonomia del responsabile, vincolato ai limiti di spesa pubblica stabiliti dalle norme.

Per il segretario sembra proprio non esservi alcun spazio giuridico, anche in considerazione che la norma, chiaramente, affida i compiti anche di coordinamento e monitoraggio allo stesso responsabile di ragioneria. Per cui non residuano neanche poteri di alta direzione in capo al segretario. Ma una lettura sistematica delle norme ordinamentali e di contabilità pubblica possono costituire, invece, un utile percorso e aprire a significati diversi rispetto a quello della vigilanza o della direzione di cui nei paragrafi precedenti si è molto discusso. Si crede che l'articolo 148 Tuel<sup>151</sup> e il comma 6 dell'articolo 153<sup>152</sup> possano costituire la risposta a tale interrogativo. Nell'enucleazione dei ruoli occorre tenere presente sempre l'intero sistema di cui si discorre.

Il primo articolo prevede chiaramente che il vertice politico dell'amministrazione invii un referto, avvalendosi del segretario comunale o del direttore generale. La norma si preoccupa di mettere in dialogo la compagine politica con quella amministrativa affinché i controlli esterni sulla gestione della Corte dei Conti siano efficaci. E si noti pure che i titolari dell'obbligo restano i soli amministratori, che nel comma 4 del 148 sono i soli ad essere sanzionabili dalla sezione giurisdizionale della Corte.

---

stabilità interna: una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?, in *Le Regioni*, 1998, 1373/1381.

<sup>151</sup> 1. Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

<sup>152</sup> Ecco il testo che facilita la lettura del nostro lavoro: *"Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni non compensabili da maggiori entrate o minori spese tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della Giunta"*.

Non anche gli amministrativi, e neanche il segretario ovvero il direttore di cui il Sindaco o il Presidente della Provincia si avvale. Il ruolo del segretario che partecipa all'organizzazione del sistema dei controlli interni, in questa opportuna disposizione, si specifica e si realizza con un certa pregnanza. Non si comprenderebbe, altrimenti, perché il legislatore abbia voluto coinvolgere il vertice amministrativo nelle attività di referto dovute alla sezione controllo regionale. Così come il controllo sugli equilibri finanziari complessivi viene realizzato dal solo responsabile del servizio/dirigente, al massimo con l'ausilio del collegio dei revisori dei conti, anche in questo caso il legislatore avrebbe potuto stabilire che il Sindaco si avvallesse del medesimo. Se non è stato ritenuto opportuno ciò risiede nella ratio del primo comma dell'articolo 148 che non coincide esattamente con la (sola) tutela degli interessi e degli equilibri finanziari, che è il compito legislativo della Corte dei Conti, ma pretende la verifica sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, che nella norma si pone sia come fine ulteriore rispetto a quelli contabili che come oggetto di osservazione della Corte. Ma ciò che per la Corte è oggetto di osservazione e verifica successiva ed esterna, all'interno del sistema dell'ente locale diventa un fine specifico. Per cui il segretario non potrà svincolarsi dall'obbligo di redigere il referto e non solo di vistarlo. Questo lo impone l'utilizzo della locuzione "avvalendosi". L'avvalimento consiste nell'utilizzo di una struttura amministrativa da parte di un organo o un soggetto diverso<sup>153</sup>. Il soggetto che partecipa, collabora e progetta il sistema dei controlli interni farà anche il referto del loro funzionamento e degli effetti di essi sulle gestioni, cioè la regolarità. Ritroviamo, per cui, un ruolo del segretario che potrà garantire la compliance tra la ratio del sistema dei controlli interni e la loro efficacia ed efficienza che nel referto deve poter essere evidenziata e dimostrata rispetto al generale obbligo di regolarità della gestione amministrativa. Ancora una volta dunque un ruolo di garanzia e di management interno in una logica organizzativa di tipo sistematico, poiché come visto le norme non prevedono un diretto coinvolgimento soggettivo. Quanto stiamo venendo ad affermare ora chiarisce ulteriormente il significato della partecipazione del segretario all'organizzazione del sistema interno di controllo.

Per concludere si vorrebbe sottolineare solo una nota secondo cui sembra non immediatamente razionale la disposizione di cui al comma 1

---

<sup>153</sup> Cfr. per una definizione del tutto accettabile cfr. Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Giuffrè, Milano, 2007, pag. 91 che afferma: "l'avvalimento (...) non comporta trasferimenti di funzioni ed è caratterizzato dall'utilizzo da parte di un ente degli uffici di altro ente. Tali uffici svolgono attività di tipo ausiliario, ad esempio preparatoria ed esecutiva, che rimane imputata all'ente titolare della funzione, senza che si determini alcuna deroga all'ordine delle competenze, trattandosi di una vicenda di tecnica organizzativa.



dell'articolo 148 Tuel ove afferma che il sindaco si avvale o del direttore generale e, dove non vi sia, del segretario comunale. In verità si ritiene che entrambe le figure dovrebbero essere coinvolte, poiché il titolare della funzione di partecipazione è sia il segretario che il direttore, mentre qui le due figure sono viste in contrapposizione. In verità si crede che la scelta legislativa che in effetti prevede l'alternatività delle figure del direttore e del segretario ai fini stabiliti per il referto, possa essere commentata in maniera critica considerando che i fini che la disposizione pone sono quelli di rendere dotta la Sezione di controllo successivo della Corte dei Conti sulla regolarità della gestione e sul corretto funzionamento dei controlli interni, al fine di garantire il rispetto delle norme di pubblica finanza. Se questo è il fine del legislatore, ebbene stante l'articolo 147 che prevede l'obbligo di partecipazione attiva del segretario all'organizzazione e progettazione dei controlli interni, l'articolo 147 bis sul controllo successivo, nella forma dell'internal auditing, il sistema sembra proprio rendere sempre necessaria la figura del segretario ed eventualmente quella del direttore nell'insieme dei controlli interni. In sintesi il segretario deve partecipare all'organizzazione del sistema interno perché il nucleo della garanzia di legalità di cui il legislatore va faticosamente in cerca in questi anni, mente il direttore è stato resa figura solo eventuale e cioè solo (possibilmente) presente negli enti con più di 100 mila abitanti e solo per il controllo strategico. Ma l'alternatività delle figure va indagata negli enti di più grandi dimensioni, allora e qui è noto che i controlli interni sono stati sempre appannaggio del direttore generale, ma ora col dl 174 la necessaria titolarità della funzione di garanzia è attribuita al segretario e ciò non appare del tutto razionale e coerente. Anche nella prospettiva della condivisione, sempre auspicabile, si deve considerare che il direttore è figura facoltativa e che nella quasi totalità dei casi ed enti è il segretario che svolge tale funzione. la dimensione dell'ente non fa mutare la decisione del legislatore, che è, appunto, quella di attribuire in via primaria le funzioni di organizzazione vigilanza sul sistema al segretario, ma lo determina solo per la partecipazione condivisa, che è un istituto manageriale e non di diritto pubblico.

## **5. IL RUOLO NEL CONTROLLO DI GESTIONE**

In precedenza si è analizzato in cosa consista questa tipologia di controllo<sup>154</sup>. Si è anche chiarito che esiste una nozione di controllo di

---

<sup>154</sup> La peculiarità del controllo di gestione, che è ascrivibile alle forme di controllo di regolarità amministrativa, è l'aver ad oggetto non singoli atti, ma l'intera attività amministrativa. Certamente

gestione basata sul modello normativo, dato dal Tuel, e un modello fattuale, rinveniente dalle esperienze del settore aziendale privato e, spesso, applicato, con qualche aggiustamento a volte goffo, negli enti locali. Esso ha lo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Di questo si preoccupa l'articolo 147 comma 2 lettera a). La norma è stata parzialmente modificata dalla legge n. 213/12, che ha comportato uno spostamento dal *“rapporto tra costi e risultati”* a quello tra *“obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati”*. Infatti il testo vigente fino al 2012 dell'articolo 147 così laconicamente affermava in termini di controllo di gestione: *“verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati”*<sup>155</sup>.

La differenza non è di poco momento e coinvolge i nostri fini. Il rapporto tra costi e risultati permetteva di vigilare sull'efficienza operativa del processo produttivo, mentre l'inserimento del rapporto tra obiettivi e azioni ha uno scopo di monitorare l'efficacia di un comportamento di cui le risorse impiegate siano solo una delle dimensioni da considerare, in relazione ai risultati (si dice gli output) ottenuti dall'intera organizzazione. Lo sguardo si apre dal singolo processo produttivo, in cui anche il procedimento amministrativo viene inserito, all'intera e complessiva azione pubblica. Si passa dall'aspetto contabile ad uno operativo e organizzativo di monitoraggio sui risultati della struttura.

Il vertice della struttura amministrativa, ex articolo 97 Tuel, è il segretario comunale; il progettista del sistema dei controlli è il medesimo, di concerto anche con altre figure coinvolte ex officio proprio nel controllo di gestione come il responsabile del servizio di ragioneria. Il mutamento della struttura del controllo trova una sua coerenza con l'attribuzione ad un ufficio che deve poter disporre di personale del servizio contabile,

---

un singolo provvedimento sarà oggetto del controllo di gestione ma non è questo, diciamo, il principale oggetto e il fine della norma. Il singolo atto è l'indice spesso di un segmento dell'attività che va controllato specificamente. E come più volte ha sottolineato la Corte dei Conti in più di una occasione l'ampiezza del controllo di gestione è sempre l'intera attività amministrativa. Sul punto le voci critiche si sono spesso fatte sentire. Secondo una prospettiva più realistica è difficile se non impossibile controllare l'intera attività amministrativa dell'ente locale, ma sarebbe più significativo verificare solo le attività programmate all'inizio del ciclo di gestione. Su questo si crede di poter vedere un'ampia competenza del consiglio comunale, che è l'organo deputato a indirizzare tutta l'attività amministrativa. Ma le Sezioni regionali della Corte dei Conti si attestano granitiche sulla prima posizione fondandola sulla lettera dell'articolo 147, comma 2 lettera a) che parla tout court di *“azione amministrativa”*.

<sup>155</sup> Già in questo senso AA. VV., *Controllo di Gestione: metodologie e strumenti*, Knowita, Arezzo, 2010

certamente, ma non più esclusivamente tale. Negli enti di media dimensione, ora, il controllo di gestione deve poter vedere la partecipazione anche del dirigente del servizio amministrativo, mentre negli enti di ridotte dimensioni il solo segretario, di concerto col ragioniere apicale potrà ben sostituire ogni altro responsabile di servizio. La dimensione demografica sfuma la diretta operatività della presenza del segretario, ma non la sua responsabilità. La nuova definizione, come visto, interseca anche le altre forme di controllo; certamente quello di regolarità contabile e anche e soprattutto, quello successivo intestato proprio al segretario, in via esclusiva. La principale distinzione è che il controllo di gestione si esercita anche contestualmente al dispiegarsi dell'azione, mentre quello successivo solo *post factum*; inoltre questa seconda modalità ha ad oggetto singoli atti, mentre il primo potrebbe pure avere i medesimi atti, ma con lo sguardo volto verso i fini dell'azione amministrativa. Inoltre il controllo successivo esita con la direttiva con funzione auto correttiva ai responsabili dei procedimenti, mentre il controllo di gestione con un referto che ex articolo 198 bis Tuel deve essere consegnato agli amministratori e alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti<sup>156</sup>.

Nel discorso che si sta venendo a comporre e che, ricordiamo, ha lo scopo esclusivo di individuare il ruolo del segretario in relazione alle funzioni del controllo, partitamente intese e nel suo sistema complessivo, le interferenze degli istituti di diritto pubblico aiutano a chiarire le idee, poiché ove l'analisi dovesse confermare la valenza e l'alternatività degli strumenti indicati dal legislatore allora ciò restituisce un'immagine più nitida del sistema,. Ma ove vi fossero sovrapposizioni allora le incoerenze sarebbero da evidenziare e, se possibile, da eliminare, ovvero da sterilizzare.

In questo caso siamo nel primo membro dell'equazione. Il controllo di gestione, nella sua nuova formulazione, acquista un rango più ampio del controllo successivo, in cui il secondo potrebbe essere inserito funzionalmente, nel rispetto delle differenze sopra esposte. Questa sembra una soluzione importante anche per non creare conflitto normativo tra l'articolo 147, comma 2 e l'articolo 148 comma 2 lettera a). Tale controllo, ha lo scopo di coadiuvare le scelte politiche degli organi politici. Da una posizione tecnica partecipa dell'indirizzo. Purtroppo questo aspetto non è minimamente compreso dalla classe dirigente politica locale che vive con

---

<sup>156</sup> *"Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti"*.

fastidio questa forma di verifica<sup>157</sup>. L'istituto giuspubblicistico della direzione del segretario comunale del controllo successivo suggerisce l'ipotesi di attribuire in via regolamentare il medesimo ruolo anche per il controllo di gestione. Sarebbe difficile assicurare la direzione di un procedimento, ove ad un livello superiore, almeno logicamente, non fosse possibile verificare la direzione dell'intera azione amministrativa che contiene quel procedimento, azione che, in ultima analisi è pur sempre destinata alle verifiche del controllo strategico e di quelle complessive della performance organizzativa.

Ancora una volta e anche in questo caso senza forzare in alcun modo il dato normativo e a voler solo interpretare bene il sistema di governance interna disegnato dal Tuel per gli enti locali, il ruolo del segretario comunale provinciale rileva come garanzia non solo di legalità ma di unitarietà dell'insieme dei processi amministrativi. Elemento di coerenza interna del funzionamento amministrativo, effetto che viene proiettato anche verso l'esterno allorché si recupera tutto ciò che abbiamo detto in materia di rapporto con gli organi politici.

## **6. (segue) NEL CONTROLLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI**

Il percorso di ricerca, ora, conviene che tenda a verificare se il segretario abbia un ruolo all'interno dei procedimenti di controllo gestionale sugli organismi partecipati dell'ente. In precedenza abbiamo visto in cosa consista esattamente questa forma di controllo gestionale. Già si è evinto la funzione di questi controlli, volti essenzialmente a verificare il rispetto degli obiettivi posti dall'ente locale alla società partecipata, nell'ambito delle norme di contabilità pubbliche. Si è visto che si tratta di verifiche a supporto del controllo strategico e di tipo gestionale con particolare riferimento agli aspetti economico finanziari, nonché patrimoniale. In relazione a questo controllo la legge lascia ampia autonomia organizzativa agli enti, fermo restando quanto già detto sulla opportunità che il legislatore citasse e prevedesse anche un'autonomia normativa.

Ai nostri fini interessa sottolineare solo che il coinvolgimento del segretario comunale e provinciale eventualmente previsto da un regolamento interno sarebbe fondato non sull'articolo 147- quater, ma sull'articolo 147, comma 4 che, già, prevede la partecipazione dello stesso all'organizzazione dei controlli interni tout court. Per cui occorre, eventualmente definire un'altra funzione e ruolo, che ben potrebbero

---

<sup>157</sup> Si vedano le considerazioni fatte da alcuni autori e dal sottoscritto in Adami P.-Natalini A., op. cit..

essere rappresentate dal supporto tecnico giuridico all'ufficio appositamente previsto per queste funzioni. In realtà, qui la dimensione della partecipazione e la dimensione dell'ente possono percorrere un tratto di strada comune ed questa è una tematica che può interessare soprattutto gli enti di medie dimensioni (diciamo dai 30.000 ai 70-80.000 abitanti) e certamente quelli maggiori. La dimensione demografica del comune segna il discrimine tra un controllo generico ad uno molto direttivo ed esigente. Questo è molto chiaro anche al legislatore visto che al comma 5 ha previsto l'introduzione di siffatti controlli in modo scaglionato, secondo la dimensione demografica<sup>158</sup>. Negli enti al di sotto di 15 mila abitanti tale controllo non è esercitato, neanche direttamente dal segretario oppure da altri organi, semplicemente può essere completamente omesso, senza incorrere in alcuna sanzione. In enti di ridotte dimensioni il controllo di gestione è certamente assorbito, da un lato dal controllo successivo ex art. 147- bis, comma 2 e dall'esercizio della funzione di conformità dell'azione amministrativa ex art. 97 Tuel, in sede preventiva. Al di sopra dei 15 mila abitanti, invece, il segretario vi sarà interessato almeno per quanto riguarda gli aspetti di referenza giuridica, oppure di coordinamento tra il controllo strategico, o sue forme semplificate, e il controllo sulle partecipate, nella misura in cui egli, come detto, partecipata, del controllo strategico come soggetto di collaborazione e referenza del Consiglio e della Giunta. Non prevedere tali forme di coordinamento, almeno incentrando il fenomeno nei poteri di sovrintendenza verso i responsabili di servizio, sembrerebbe un errore grossolano dell'interprete<sup>159</sup>. Eppure la dottrina più recente, anche a commento del nuovo dl 174, (l n. 213/12) non fa menzione di ciò<sup>160</sup>. Si tenga anche conto, e il nostro lavoro intende utilmente farlo, che la prassi sta restituendo l'immagine di regolamenti di controllo interno che non sempre seguono questa direzione.

Il ruolo del segretario è, invece, piuttosto chiaro pur senza forzare in maniera ardita il dato normativo, ma solo contestualizzando il nuovo quadro normativo nell'ambito delle complessità delle relazioni tra ente locale e società partecipate. In generale si crede che, dopo il dl 174, un

---

<sup>158</sup> *"Le disposizioni del presente articolo si applicano agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015"*.

<sup>159</sup> Per un caso in senso del tutto diverso da quanto ora indicato si cfr. la scelta realizzata dal Comune di Forlì e riportata in Camporesi R.- Castellani M.- Foschi S., *il Sistema di programmazione e controllo dell'ente locale sugli organismi partecipati*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2009, pag. 21 e ss..

<sup>160</sup> Cfr. ancora Fabiano S., op. cit..

assetto che preveda un ufficio di governance esterna del tutto dipendente dal vertice politico (il Sindaco), perché organo di staff, possa essere considerato compatibile con il nuovo quadro normativo. Gli staff non sono titolari di funzioni di controllo, ma di gestione politica dell'azione amministrativa. Per cui anche questa tipologia di controllo resta un procedimento amministrativo, che, peraltro, l'ufficio di diretta collaborazione del sindaco o di un assessore, ex articolo 90 Tuel, non potrebbe svolgere. L'ufficio di controllo delle partecipate, già prima della chiara lettera normativa, deve essere in organico alla struttura amministrativa e ove sia distinto in funzioni di staff e di controllo queste ultime non possono essere dipendenti dalle prime, ma al massimo prevedere che il direttore generale le sovrintenda entrambi, ma sono e restano soggetti distinti e non sovrapponibili. Anzi in considerazione di quanto appena affermato, negli enti di grandi dimensioni, ove francamente è più significativo istituire tale controllo, al direttore generale potrebbe essere intestato un ufficio di governance esterna sulle partecipate, in staff al vertice politico, mentre il segretario potrebbe dirigere quello di tipo amministrativo.

Gli obiettivi strategici devono essere posti dal Consiglio alla società partecipata. E già qui, ex articolo 97 Tuel rinvigorisce il ruolo di assistenza del segretario, soprattutto, negli enti di minori dimensioni. Negli enti di maggiori dimensioni dove la complessità a volte diventa complicatezza il ruolo segretariale vira verso la funzione di armonizzare gli obiettivi strategici del Consiglio, con le attività della Giunta, e con la conseguente attività dirigenziale che egli è pur sempre tenuto a sovrintendere. Quindi, ferme restando le garanzie di autonomia di ciascun responsabile di servizio o del dirigente, al segretario residuano i (fondamentali) compiti di armonizzazione e di coordinamento funzionale. Questa attività è una funzione tecnica e non colorata politicamente; per cui anche nel caso di compresenza del direttore generale questo non andrebbe perso nell'ambito della costruzione razionale dell'azione complessiva dell'ente. Occorre però chiarire quali siano i parametri giuridici di riferimento per poter parlare di armonizzazione.

Innanzitutto esiste una sorta di coerenza interna tra gli obiettivi della relazione previsionale e programmatica ex articolo 170, comma 6 Tuel e gli obiettivi del piano esecutivo di gestione e negli enti più grandi del piano dettagliato degli obiettivi, nell'ambito del più ampio piano della performance triennale. È possibile, poi, individuare una razionalità esterna tra gli obiettivi strategici e l'azione della società partecipata. Sia ben inteso che la partecipazione societaria potrebbe non essere totale, per cui non dando vita a nessuna forma di controllo analogo la società potrebbe ben essere partecipata se non addirittura detenuta nella maggioranza dalla compagine privata. E in questi casi che il controllo dell'ente si fa più

importante e permette di avvertire gli organi politici di casi di scostamento pericoloso della gestione societaria dalla buona amministrazione pubblica. Qui il tema si arricchisce di un ulteriore elemento che, diciamo subito, non viene trattato nel presente lavoro perché ci porterebbe fuori traccia: il rapporto tra il principio della buona amministrazione, anche nella prospettiva dei controlli e la libertà di azione imprenditoriale della società partecipata che, è bene ricordarlo, è e resta un soggetto di diritto privato. Qui solo notare che per quanto possibile la funzione di pubblico servizio che l'ente locale deve perseguire guidato dal criterio della sana gestione amministrativa conforma l'attività di controllo sulla società, nel senso che nei casi di divergenza tra gli obiettivi della parte privata con quella pubblica si creerebbe un idiosincrasia insanabile della gestione caratteristica della società che riversando i suoi riflessi anche sulla gestione economico e patrimoniale dell'ente, reca seco ipotesi di responsabilità erariale di cui l'unità di controllo, partecipata o diretta dal segretario oppure il Consiglio comunale e la stessa Giunta devono poter verificare, prevedere e valutare. L'ipotesi non costituisce un caso di scuola ma è esposto in forma apodittica poiché ciò aiuta a tendere gli istituti giuridici fino al loro punto di rottura giuridico-sistematica, oltre cui, effettivamente, la norma del Tuel non può essere stressata; questa operazione interpretativa aiuta, però in qualche modo a comprendere la latitudine della tipologia di controllo che si sta analizzando. Una delle ipotesi più ricorrenti, e che hanno causato ipotesi di responsabilità erariale è la tecnica della sovrastima dell'attivo e la sottostima dei debiti, che preservano la società nel breve periodo, ma finiscono per maturare squilibri non rimediabili, generalmente concretantesi nella patente sofferenza di liquidità. L'ente non riesce più a rimediare all'entità del passivo maturato.

Nelle società pubbliche come in quelle private l'equilibrio patrimoniale diventa estremamente soggettivo ed è suscettibile di alterazioni: i valori non finanziari possono essere manipolati forzando la naturale discrezionalità che la contabilità economica riconosce al redattore del bilancio per la loro valutazione. Alcune situazioni di sofferenza possono essere rilevate solo per mezzo di figure sintomatiche ma non sono conclamate<sup>161</sup>. Ciò in conseguenza di alcuni espedienti con i quali surrettiziamente le amministrazioni interessate cercano di oscurare le situazioni di default. Solo in elencazione le tecniche manipolatorie più utilizzate e che qui non verranno commentate, ma che si riportano nella loro chiara indicazione e solo per far comprendere la delicatezza dell'integrazione dei controlli interni, e del costante ruolo di una figura unica di garanzia, pur nell'ambiguità o nel silenzio addirittura della legge.

---

<sup>161</sup> Cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo n. 16/2001.

Alle fonti interne il compito di regolamentare. Uno dei più diffusi espedienti, dunque, è quello di incrementare i corrispettivi in correlazione con la paralisi dei pagamenti, dovuti al patto di stabilità e al di là del contratto di servizio; definire conferimenti in capitale sociale o in dotazione dell'ente proprietario, non supportati da alcuna controprestazione, per dare respiro temporaneo alla partecipata; definire conferimenti a fondo perduto e prestiti a condizioni privilegiate, adottati quando è in dubbio la solvibilità del debito creato con l'ente da parte della società, anche quando le condizioni siano particolarmente vantaggiose; concessione di vantaggi finanziari sotto forma di rinuncia a percepire benefici previsti nel rapporto committente pubblico – società o di non restituzione dei crediti, così come la rinuncia a remunerazioni normali delle risorse pubbliche conferite dall'ente proprietario; viene, altresì, utilizzato anche la scorretta utilizzazione dei contributi in conto impianti, coprendo, così spese di natura corrente<sup>162</sup>. Ebbene questi fenomeni non sempre sono evidenti, ma occorrerà approntare idonee forme di controllo. Ebbene si crede che la professionalità che il segretario dovrebbe poter sviluppare in codesti casi arrivi a valorizzarsi proprio in queste ipotesi, anche in omaggio al principio di integrazione delle diverse forme di controllo, nonché del principio del controllo diffuso sull'azione amministrativa. Ancora una volta argomentando anche così brevemente, il ruolo microstrutturale del segretario resta quello di garantire la sana gestione, innanzitutto, dei sistemi di controllo interno sulle partecipate e, quindi, dell'azione amministrativa. Questo crediamo possa essere anche il senso per cui inserire il referto sulle partecipate all'interno del più ampio referto sui controlli interni che ex articolo 148 Tuel il Sindaco, con l'ausilio del segretario, deve semestralmente fare alla Sezione regionale della Corte dei Conti.

Un'ultima notazione. Il ruolo del segretario andrà disciplinato nei regolamenti interni, considerando anche che i risultati complessivi della gestione vanno inclusi e rilevati attraverso il bilancio consolidato. Il ruolo del segretario, in funzione di collaborazione leale con gli organi politici, sembra quello di coadiuvare la definizione dell'area di consolidamento, operazione delicata ma dal valore strategico poiché è poi all'interno di codesta area che si porranno gli obiettivi strategici, si rileveranno i risultati all'esito, appunto dei controlli interni.

In chiusura è bene sottolineare un'argomentazione rimasta troppo implicita. I rapporti tra l'ente e la società partecipata sono interorganici nel caso di controllo analogo, saranno, invece intersoggettivi in tutti gli

---

<sup>162</sup> Per una trattazione ampia della tematica cfr. l'intero volume di Fimmanò F., *Le società pubbliche. Ordinamento, crisi ed insolvenza*, Giuffrè, Milano, 2001.



altri casi. Questa circostanza muta i contenuti del controllo, nel senso che nel primo caso la garanzia offerta dal segretario sarà molto prossima a quella del citato controllo successivo di cui all'articolo 147, visto e considerato che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo Ue afferma che il controllo analogo consiste nell'esercizio dei medesimi poteri che l'ente ha sui propri uffici<sup>163</sup> e su cui si è allineata, non senza qualche difficoltà iniziale la consolidata giurisprudenza nazionale<sup>164</sup>. È quindi possibile che i membri della società controllata in forme analoghe siano parte dell'unità di controllo interno dell'amministrazione, anche solo in qua parte, cioè ove non si lavori sulla valutazione dei propri atti e/o procedimenti per evidenti e intuitivi limiti di compatibilità soggettiva tra controllante e controllato.

## 7. (segue) NEL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Il controllo della qualità dei servizi pubblici erogati per conto dell'ente è una materia molto complessa che qui non si ha il compito di illustrare. Del resto la qualità di un servizio ha grande influenza sull'intero sistema delle norme del Tuel<sup>165</sup>. È una dimensione multilivello di cui molto si è scritto<sup>166</sup> e discusso, ma è poco praticata e ricercata all'interno dei

---

<sup>163</sup> Cfr. una recente sentenza Corte di Giustizia, Sez. III, 29 novembre 2012, C-182/11 e C-183/11.

<sup>164</sup> Cfr. la recentissima TAR Lombardia, Sez. Brescia sez. II, 23/9/2013 n. 780, che testualmente afferma: "Sulla legittimità degli affidamenti in house e sul requisito del controllo analogo da parte di soci ultraminoritari.

Dal confronto tra i principi comunitari e la (ancora frammentaria) normativa interna, si possono desumere le seguenti indicazioni: (a) l'affidamento in house nel rispetto dello schema comunitario è sempre legittimo; (b) anche la partecipazione alle gare da parte di soggetti in house è legittima, come pure lo svolgimento di attività a favore di terzi, ma espone al rischio di fuoriuscire dallo schema comunitario (se la parte più importante dell'attività non è più svolta con gli enti che detengono il controllo)".

Fra gli strumenti che concorrono a garantire il requisito del "controllo analogo" da parte di soci ultraminoritari, vi è l'adeguatezza di patti parasociali attraverso i quali i soci pattisti "si impegnano a votare in assemblea, su questioni che riguardano i servizi prestati in uno specifico comune, in conformità alla volontà espressa dal comune direttamente interessato" in modo che sia assicurato "a ciascun comune il ruolo di dominus nelle decisioni circa il frammento di gestione relativo al proprio territorio".

<sup>165</sup> La qualità influenza le politiche del personale, ex articolo 92, il controllo di gestione, ex articolo 196, il controllo interno, ex articolo 147, l'investimento in opere pubbliche, ex articolo 220.

<sup>166</sup> Un recente testo molto accurato è quello di Tanda P., op. cit., le cui note bibliografiche sono veramente copiose e significative. Nel nostro testo liberamente ne traiamo ispirazione e spunti ricostruttivi. Cfr. Ieva L., Carte dei servizi pubblici e tutela degli utenti, pubblicato in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2008 e la bibliografia ivi citata molto significativa. Sulle carte dei servizi cfr., in particolare: M. A. Stefanelli, La tutela dell'utente di pubblici servizi, Padova, 1994, pag. 163; G. Vesperi - A. Battini, La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti, Rimini, 1997; S. Battini, La carta dei servizi, in Giorn. dir. amm., n. 7, 1995, pag. 703; G. Sanviti, La

processi amministrativi, almeno negli enti locali. Anche alcune dottrine amministrative si sono occupate dello strumento più rilevante in questo settore la carta dei Servizi<sup>167</sup>. Nel tempo, nel nostro paese, l'attenzione è cresciuta sulla scorta delle esperienze anche degli altre nazioni<sup>168</sup>. Uno dei temi che la qualità interseca è quello della tutela dei diritti sociali del cittadini<sup>169</sup>. L'introduzione nel diritto amministrativo della qualità ha anche modificato la percezione del concetto stesso di legittimità<sup>170</sup>. Anche

---

carta dei servizi pubblici, in Reg. e gov. loc., 1994, pag. 719; G. Sciullo, Profili della direttiva 27 gennaio 1994 ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"), in Dir. ec., 1996, pag. 47; S. Battini, La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 1, 1998, pag. 185; G. Vesperini, L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia, in Riv. trim. dir. pubbl., n.1, 1998, pag. 173; P. Marconi, La carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla carta dei servizi, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 1, 1998, pag. 197; M. Circi, L'attuazione della carta dei servizi pubblici, in Giorn. dir. amm., n. 8, 1998, pag. 790.

<sup>167</sup> G. Caia, La disciplina dei servizi pubblici in AA. VV., Diritto amministrativo, vol. I, Bologna, 1998, pag. 934: *"...negli ultimi tempi ha acquisito rilievo – in sintonia con le più generali tendenze di tutela del consumatore – anche il principio di "qualità" nell'erogazione del servizio, il quale del resto esprime esigenze riconducibili anche ai principi di continuità e di adeguatezza, così come ai corollari dell'efficienza e dell'efficacia"*.

<sup>168</sup> Per gli essenziali riferimenti alle analoghe carte adottate negli altri ordinamenti: Citizen's Charter (Regno Unito, 1991), Charte des services publics (Francia, 1992), Plan de Modernización de la Administración del Estado (Spagna, 1992), Government Performance and Results Act (Stati Uniti, 1993), cfr.: G. Sciullo, Profili della direttiva 27.1.1994 ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"), in Dir. ec., 1996, pag. 47; S. Cassese, Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito e in Francia, in Corr. giur., 1994, pag. 1036; G. Sbisà, Natura e funzione delle "carte dei servizi" e la carta del servizio elettrico, in Rass. giur. en. elettr., 1997, pag. 333. Inoltre, va ricordata l'avvenuta presentazione al Parlamento europeo di una proposta di Carta europea dei servizi pubblici, sulla quale vedi G. Caia, Direttiva del Presidente del consiglio dei ministri 27.1.1994, in Alpa-Zatti (diretto da), Commentario breve al codice civile. Leggi complementari, Padova, 1995, pag. 205; nonché N. Rangone, Verso una carta europea dei servizi pubblici?, in Reg. e gov. loc., 1994, pag. 739; N. Rangone, I servizi di interesse generale in Europa, in Giorn. dir. amm., n. 4, 1997, pag. 384; C. Pinotti, Servizi collettivi e ordinamento comunitario, in Cons. St., 1998, pag. 929. In definitiva, come è stato rilevato da E. Picozza, Le situazioni giuridiche soggettive, in Chiti – Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, parte gen., Milano, 1997, pag. 536: *"Il nuovo orientamento comunitario è quello di riequilibrare la tutela tra gli operatori economici e i consumatori nell'instaurazione di rapporti giuridici e, in particolare, a favore degli utenti di servizi pubblici e privati nella stipulazione di contratti di consumo o utenza."*

<sup>169</sup> L'idea di fondo è che la tutela del cittadino utente di servizi non debba essere inferiore a quella assicurata al cittadino amministrato. In questo senso sono: S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971, pag. 212; G. Arena, *Proposte per una riforma dell'amministrazione*, in *Pol. dir.*, 1993, pag. 49; G. Sanviti, *La carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, pag. 703.

<sup>170</sup> Sul punto cfr.: A. Pajno, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1995, pag. 620: *"La carta dei servizi detta, così, una serie di prescrizioni volte a consentire la misurazione della qualità della prestazione, attraverso standard che ne stabiliscano il livello di adeguatezza; tali misure si atteggiano, poi, in qualche modo, come determinate per la partecipazione degli utenti e quindi, in certe misure, concordate. Sotto questo profilo, appare evidente che la carta dei servizi si inserisce in quel modo di pensare che vede nel principio di efficienza una condizione di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, e nella misurabilità e verificabilità, sia dell'azione amministrativa che dei risultati raggiunti, una condizione della sua democraticità"* e anche S. Battini, *op. ult. cit.*, pag. 703: *"... i servizi pubblici non sono, di massima, erogati in regime di concorrenza: di conseguenza, essendo preclusa la possibilità dell'utente di influire sulla qualità del servizio esercitando un potere di scelta, è estremamente forte l'esigenza di individuare meccanismi alternativi, attraverso i quali il giudizio dell'utente possa esercitare una "pressione" sul soggetto erogatore"*.

il legislatore è più volte intervenuto sul punto per elevare il livello di qualità del servizio erogato in alcuni settori di pubblico interesse<sup>171</sup>. La stessa struttura amministrativa dello Stato e, in generale della pubblica amministrazione è mutata significativamente<sup>172</sup>. Il tema della qualità ha poi riguardato ogni tipo di servizio pubblico sia quello aperto al mercato che chiuso ad esso<sup>173</sup>. I servizi aperti al mercato hanno costituito i laboratori più interessanti sotto il profilo giuridico per verificare le nascenti nuove prospettive dottrinarie sui diritti degli utenti – cittadini<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Possono essere ricordati i seguenti schemi di riferimento già adottati: d.p.c.m. 19.5.1995 per i servizi sanitari, d.p.c.m. 7.6.1995 per i servizi scolastici, d.p.c.m. 18.9.1995 per i servizi del settore elettrico, d.p.c.m. 18.9.1995 per i servizi del settore gas, d.p.c.m. 21.12.1995 per i servizi del settore previdenziale ed assistenziale, d.p.c.m. 30.1.1996 per il servizio postale.

<sup>172</sup> Cfr.: S. BATTINI, *op. ult. cit.*, pag. 194: "... la legge 14 novembre 1995 n. 481, istitutiva delle autorità di regolazione nei servizi di pubblica utilità, sembra aver introdotto alcuni efficaci correttivi con la conseguenza che l'utente dei servizi imprenditoriali pare venire a trovarsi in una condizione di maggiore tutela rispetto all'utente dei servizi sociali. La legge, infatti, da un lato, stabilisce che gli *standard* di qualità del servizio non siano rimessi alla decisione unilaterale dell'ente erogatore, ma siano definiti dall'Autorità di regolazione, a conclusione di un procedimento che prevede la consultazione dell'ente erogatore e delle associazioni di utenti. Dall'altro lato, sul piano della tutela dei diritti degli utenti previsti dalle Carte, le stesse autorità di regolazione sono dotate di significativi poteri sanzionatori – attivabili anche da utenti singoli o associati – e sono competenti ad esperire procedure di conciliazione ed arbitrato nei casi di controversie insorte tra utenti ed enti erogatori."

<sup>173</sup> La necessità di nuovi strumenti di tutela anche per i servizi privatizzati è avvertita da G. Alpa, *Contratti di utenza pubblica*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 1986, pag. 108: "...ci si può chiedere se la progressiva privatizzazione dell'attività della p. a. (e degli enti o società che gestiscono pubblici servizi o servizi considerati comunque essenziali) comporti per il consumatore-utente un vantaggio oppure un regresso. Allo stato attuale, in attesa che il legislatore colmi il vuoto normativo da troppo tempo ormai esistente in materia di rapporti con il consumatore, la privatizzazione potrebbe acquistare un significato assai rischioso: quello di portare enti erogatori e utenti su un piano di apparente parità, ma di sostanziale squilibrio; legittimato dalle norme privatistiche e imposto dalle esigenze del mercato, cioè dalle imprese medesime".

<sup>174</sup> Sulle situazioni giuridiche soggettive degli utenti cfr.: D. Sorace, *Gli interessi di servizio pubblico tra obblighi e poteri dell'amministrazione*, in *Foro.it.*, IV, 1988, pag. 214; M. E. Schinaia, *Situazioni soggettive di diritto pubblico dell'utente nei servizi pubblici*, in *Riv. lav. pubbl.*, 1988, pag. 452. Inoltre, con specifico riguardo alle carte dei servizi cfr.: G. Gentile – F. Passeggio, *Influenza sui contratti di utenza pubblica della nuova disciplina sulle "clausole abusive"*, in *Rass. giur. en. el.*, 1996, pag. 857, secondo i quali, "per quel che concerne il valore giuridico della carta, può osservarsi che essa: "sembra in realtà contenere doveri dell' esercente nei confronti della categoria degli utenti piuttosto che obblighi veri e propri verso i singoli contraenti (salvo nel caso dei c. d. "standard specifici" e dei "rimborsi forfettari)". In ogni caso, l'utente vanta una generale posizione di diritto alla prestazione del servizio, sul punto cfr. P. Virga, *Diritto amministrativo. Attività e prestazioni*, vol. IV, Milano, 1996, pag. 291: "In relazione alla connotazione propria del servizio pubblico di offerta indifferenziata al pubblico, l'utente vanta un vero e proprio diritto soggettivo perfetto all'espletamento del servizio. Solo nell'ipotesi in cui l'accesso al servizio pubblico è subordinato ad un atto di ammissione discrezionale della pubblica amministrazione, il diritto soggettivo degrada a interesse legittimo"; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, pagg. 614-616: "Dal punto di vista della situazione giuridica dell'utente, ove vi sia stata la stipulazione di un vero e proprio contratto, ovvero il soggetto sia stato "ammesso" al servizio, nessun problema particolare si pone, in quanto sorge un diritto soggettivo in capo al privato, con la conseguenza che l'inadempimento dell'amministrazione origina responsabilità contrattuale. [...] Si aggiunga, peraltro, come si è visto, che, riconoscendo la sussistenza di obblighi di servizio, l'ordinamento consente di configurare veri e propri diritti soggettivi aventi ad oggetto le prestazioni di servizio pubblico, oggi

Come ha indicato correttamente una dottrina la carta dei servizi attiene all'autocontrollo delle prestazioni dell'ente<sup>175</sup> e, pertanto, il tema interessa i nostri fini. Occorre ora delineare una relazione giuridica tra il segretario e il tema del controllo della qualità dei servizi che viene realizzato attraverso la carta dei servizi in un ambito di controllo di gestione.

Il ruolo del segretario qui è piuttosto ambiguo e occorre che sia disegnato dalle fonti locali, quindi non è indicato dalle norme ed è poco evidente anche secondo un'interpretazione sistematica delle norme sui controlli che lo riguardano. Il controllo della qualità dei servizi è generalmente inserita all'interno del controllo di gestione e svolto dal singolo dirigente che si occupa del servizio organizzativo interno che eroga il servizio oppure da un'unità specifica che per la totalità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione locale definisce standard di riferimento e controlla lo scostamento. Ove i servizi vengano erogati da soggetti esterni all'ente ma partecipati in misura totalitaria il discorso resta immutato, in virtù delle considerazioni che già abbiamo svolto sul controllo analogo. Ove il servizio sia erogato da soggetti esterni partecipati non in misura totalitaria ma maggioritaria, il contratto di servizio tra l'ente e la società acquista un ruolo dirimente perché dovrà contenere i criteri generali per tale controllo. Ove, invece, il servizio sia erogato attraverso soggetti esterni in cui l'ente è in posizione del tutto minoritaria, ma non ricorre l'ipotesi dell'in house frammentato, oppure, è dato in concessione il tema del controllo della qualità si deve osservare sotto il profilo dei rapporti tra il Consiglio dell'ente e il soggetto estraneo stesso. Il recupero delle funzioni di programmazione di questo organo ora sembrano proprio attinenti a supportare le argomentazioni necessarie che permettono di affermare che nell'ambito della programmazione strategica, anche annuale, la qualità dei servizi deve avere una posizione preminente ed

---

*tutelabili ai sensi della l. 281/1998 [...] il cui art. 1, comma 2, lett. g, annovera tra i diritti fondamentali dei consumatori quello all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficacia".*

<sup>175</sup> Così afferma Ieva L., op. cit., di cui si riporta il passo conclusivo significativo: " *La carta dei servizi, quindi, è un atto di autoregolamentazione – che il soggetto (pubblico o privato) esercente il servizio assume nell'ambito dell'organizzazione della attività – avente per obiettivo la valorizzazione di principi, di regole e di livelli qualitativi afferenti alle prestazioni pubbliche, allo scopo di potenziare e di migliorare complessivamente l'azione della c. d. amministrazione di erogazione". La natura di atto fondamentale per l'impostazione globale dell'attività determina il suo inquadramento tra le decisioni e le misure essenziali che un soggetto erogatore di un pubblico servizio possa essere chiamato a prendere. Significativamente, dalle disposizioni contenute nella carta in questione scaturiscono, come è stato già osservato, diritti soggettivi in ordine alle prestazioni specifiche garantite e sanzionate dagli indennizzi automatici forfettari, mentre derivano interessi legittimi in connessione con le misure strettamente organizzative più generali (pure intraprese a favore dell'utenza), che sono ulteriormente individuate per migliorare il servizio, ma che contengono comunque spazi di discrezionalità in capo all'amministrazione".*

essere il drive per guidare il conferimento degli obiettivi al soggetto esterno.

Qui il ruolo del segretario sembra di supporto alle scelte da compiersi, nel senso che senza entrare nel merito delle scelte che l'organo politico intende adottare egli può e deve far convergere le scelte consiliari, ma anche della Giunta verso una conformità alla legge e al suo spirito che, oggi, assume il nome di "qualità dei servi erogati". Si consideri anche che il sistema amministrativo sta virando, anche se lentamente, verso l'introduzione di rimborsi e risarcimenti forfettari per la violazione di standard non rispettati. In ogni caso i termini procedurali costituiscono anche standard di qualità dell'azione pubblica procedimentale, per cui costituiscono parametri di legittimità del servizio pubblico. All'unità che si occupa di controllo di gestione, se del caso partecipata dal segretario, all'unità specifica all'uso disposta, in collaborazione con la direzione generale ove esistente, il ruolo di conformare l'attività erogatrice del servizio pubblico al canone della qualità, che riempie di contenuto il concetto di legalità del servizio pubblico. Sembra proprio che una sezione importante del referto del controllo di gestione ex articolo 197 e 198 debba riguardare la qualità del servizio, cioè il controllo di essa. Recuperando quanto detto in proposito alla vigilanza che il segretario deve effettuare su questi aspetti, oggi, anche con la vigilanza dell'interesse anti corruzione e che spesso si insinua propria sotto forma di cattiva qualità del servizio, si comprende la funzione di vigilanza di tale figura. Si ritiene che questo compito sia una responsabilità indiretta e costruita, diciamo così, attraverso una modalità negativa. Cede in capo al segretario una responsabilità amministrativa per omissione di verifica, ma non una diretta per il ritardo delle prestazioni eventualmente rese dal soggetto preposto. Il ruolo qui è essenzialmente organizzativo.

## **8. IL SEGRETARIO NEL CONTROLLO E NELLA GESTIONE**

Il legislatore della novella 2012 in materia di controllo ha innovato parzialmente anche il notissimo parere di regolarità tecnica e contabile dato in via preventiva. La struttura di questa funzione di controllo preventivo di legittimità degli atti è stata già esposta. Nel tentativo di indicare il ruolo del segretario qui si vuole indicare una questione che si è posta nella prassi concreta degli enti e che è stata presa in considerazione anche dalla Corte dei conti. Si tratta della possibilità che il segretario rivesta la titolarità di un servizio amministrativo, in qualità di responsabile apicale e del suo rapporto rispetto alle funzioni di controllo.

Il caso è di specie ma essendo recentissimo ci offre l'opportunità per svolgere delle considerazioni peraltro in maniera critica rispetto a quanto affermato dalla sezione Sardegna, adottate con parere n. 28/2013.

La vicenda nasce allorché un Comune chiede un parere alla Sezione perché si pronunci sull'ipotesi di incompatibilità tra le funzioni di segretario comunale e della contemporanea responsabilità di un servizio/settore/area, amministrativa apicale. La Corte argomenta per l'insussistenza di tale incompatibilità, la quale circostanza lascia in effetti perplessi.

A fondamento dell'ipotetico contrasto interpretativo ora sollevato, il Comune adduce il fatto che il Segretario comunale, eventualmente incaricato della responsabilità dirigenziale di servizi o settori, rivestirebbe contemporaneamente il compito di controllore e controllato, presentando conseguenti profili di incompatibilità, dovendosi successivamente far carico dei compiti espressamente previsti ora dal novellato art. 148 D.Lgs. 267/2000. In effetti, nel caso in cui l'ente sia sprovvisto di dirigenti o di responsabili dei servizi, le relative funzioni possono essere conferite al Segretario, tenuto in tal caso ai pareri di responsabilità tecnico-amministrativa (ai sensi degli art. 49, 107, 108 e 109 del TUEL). la Sezione non ravvisa la sussistenza di contrasto interpretativo tra l'applicazione della disposizione di cui all'art. 97 comma 4 lett. d) che reca la disciplina del ruolo e funzioni dei Segretari comunali e provinciali e al richiamato comma autorizza il Sindaco o il Presidente della provincia al conferimento di ogni altra funzione a termini di statuto o regolamenti e delle disposizioni, così come ora innovate, di cui al capo III e capo IV del cit. Tuel (rispettivamente dedicate alla tipologia dei controlli interni e ai controlli esterni sulla gestione). Inoltre, si fa osservare che, limitatamente ai profili sopra delineati, l'assetto di attribuzione di compiti/funzioni in capo ai Segretari e ai Dirigenti non viene interessato dal recente D.L. 174/2012. Viceversa, la nuova normativa detta, tra le altre, disposizioni di rafforzamento dei controlli per gli enti locali, prescrivendo l'adozione e l'operatività - entro tre mesi dalla sua entrata in vigore - di apposito regolamento che definisca strumenti e modalità di controllo interno, disegnando puntualmente detti strumenti e modalità e riscrivendo gli art. 147 e ss. e disegna nuove articolazioni delle tipologie di controllo (v. art. 3 comma 1 lett. d) e comma 2 cit. D.L. 174/2012 ). I nuovi compiti di direzione e di trasmissione delle risultanze del controllo finora esaminati, unitamente a quelli della trasmissione alla Sezione del controllo della relazione semestrale del Sindaco, contenente il referto ex art. 148 comma 1, previsti a carico del Segretario comunale, non può ritenersi che configurino ipotesi di incompatibilità secondo le previsioni ipotizzate dal Legislatore, contrariamente alle perplessità manifestate dal comune di

Nuxis. Ciò anche in considerazione della concomitante autonomia normativa, organizzativa e regolamentare riconfermata dal Legislatore in capo agli enti locali, ovvero, alla possibilità loro rimessa di selezionare la concreta articolazione delle modalità dei controlli, da calibrare anche con riferimento alle caratteristiche dimensionali dei diversi enti, in modo che si possano evitare eventuali ipotesi di incompatibilità.

La Sezione chiude con una pronuncia di rito la questione, optando per il non accoglimento della richiesta di espressione di parere poiché la materia non riguarda i casi di contabilità, come descritti dal legislatore, come sanciti dagli indirizzi della Sezione delle autonomie nel 2006<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> Il dibattito sulla nozione di contabilità sarebbe impossibile da sintetizzare in una nota o nel presente lavoro. Di seguito solo poche indicazioni per contestualizzare il senso della pronuncia della Sezione Sardegna che è rilevante, seppure il tema procedurale e di rito non costituisce l'oggetto principale della nostra narrazione giuridica. Una dottrina afferma che la contabilità sia: *"la scienza che studia organicamente l'insieme delle norme positive che attengono alla gestione finanziaria, economica, patrimoniale delle amministrazioni pubbliche e indica - o approfondisce - le metodologie affinché tali gestioni si realizzino con criteri di efficacia, economicità ed efficienza nel perseguimento dei fini pubblici"* (Manacorda, 2004). Esiste, poi, una corrente giuridica della contabilità. Bentivenga ritiene che la materia sia prevalentemente di stampo normativo e giuridico; per cui contabilità ed economia hanno significati normativi; All'interno di questo filone si distingue ancora: tra chi include la contabilità pubblica nel diritto amministrativo (Zanobini e Alessi); nel diritto finanziario (Pugliesi e Ingresso); nel Diritto costituzionale (Virga); Ad un autonomo rapporto di diritto pubblico fiscale (Buscema). Vi si oppone una concezione tecnico ragionieristica secondo cui (D'Avise e Cassandro, Besta) si ritiene che la contabilità pubblica sia una tecnica ragionieristica applicata allo Stato e ai suoi enti. In particolare per Besta la contabilità pubblica è l'insieme dei controlli prevalenti, concomitanti e susseguenti alla gestione economica di un ente. Vianello afferma e ne esalta i profili economici. Anche la posizione cosiddetta autonomista deve essere citata. Per questi autori (Rossi, Passavanti, Finali e Rostagno) la contabilità riguarda prevalentemente la gestione e il controllo del patrimonio dello Stato e degli enti pubblici; essa ha ad oggetto anche le spese per perseguire i fini pubblici. Ladu mette in evidenza l'intervento dello Stato in economia e vi ricollega la nozione di contabilità pubblica. Barettoni e Arleri hanno una concezione pancontabilistica: essa riguarda tutta la finanza pubblica; pertanto la contabilità pubblica trascende l'organizzazione dello Stato. Anche la Corte dei conti, in sede consultiva ex legge n. 131/2003, si è espressa sulla nozione di contabilità e ha affermato che: *"l'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*. La surrichiamata delibera della Sezione delle Autonomie - pronunciandosi su questione di massima sollevata dalla Sezione di controllo per la regione Campania - ha infatti con delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, confermato l'orientamento manifestato con l'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, precisando che: *"...secondo un costante orientamento anche del giudice delle leggi, l'espressione contabilità pubblica intende riferirsi, sul piano processuale, ai giudizi di conto e di responsabilità, e non anche, sul piano sostanziale, alle materie che possono dar luogo, in presenza di comportamenti illeciti e dannosi, a responsabilità per danno erariale. E' dunque evidente che, rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile, siccome volta a valutare i comportamenti colposi o dolosi dei pubblici funzionari a garanzia della regolarità e correttezza della gestione del pubblico denaro e a tutela del patrimonio pubblico, sarebbe troppo lata, togliendo ogni significato al criterio restrittivo fissato nel comma 8, art. 7, della legge n. 131 del 2003. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di*

Ma la Sezione proprio chiudendo il parere afferma che l'autonomia dell'ente locale può evitare ipotesi di incompatibilità. Questa affermazione costituisce un *obiter dictum*, talché il valore va considerato nella sua influenza minima, ma suscita perplessità poiché non si comprende come e soprattutto per quale fine l'autonomia regolamentare ed organizzativa possa elidere un'incompatibilità lapalissiana. La titolarità delle nuove funzioni di direzione, vigilanza e coordinamento del sistema dei controlli rappresentano un *vulnus* nell'esercizio autonomo delle funzioni di controllo e sembrano, invece, rappresentare proprio un caso di incompatibilità con l'attribuzione al medesimo soggetto di poteri di gestione concreta di un servizio. Inoltre già l'attribuzione al segretario della responsabilità di un settore o servizio è ipotesi riconosciuta anche dal Ministero dell'interno come recessivo. Il meccanismo, tutto organizzativo, della assenza del soggetto alla seduta di controllo interno, di cui siano stati casualmente sorteggiati gli atti, si infrange contro la sua impossibilità materiale, prima che logico giuridica, negli enti di piccole dimensioni, e, soprattutto, contro il generale principio aziendalistico e poi accolto anche dal legislatore dell'autonomia del soggetto controllato rispetto a quello che effettua il controllo, sancito nel comma 4 dell'articolo 147 che espressamente con la seguente locuzione: "nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni". Per cui, davvero non si comprende come possa essere accolta positivamente un parere siffatto.

---

*natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. Per le ragioni sopraesposte, la suddetta Sezione ha evidenziato "l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".*



In alcuni regolamenti interni le amministrazioni hanno elaborato un meccanismo per cui allorché vi possa essere un caso di incompatibilità l'atto non è soggetto in radice ai controlli: è il caso dei contratti i quali vanno sottoposti a controllo successivo solo se non rogati dal segretario in forma pubblico amministrativa. Si potrebbe sostenere che mediante il regolamento interno si potrebbe affidare tale controllo, solo ed esclusivamente in questi casi, al revisore dei conti, ma l'argomentazione non convince poiché il revisore è un soggetto esterno all'organizzazione e non interno come il segretario (seppure solo per il profilo funzionale). Nel caso poi dei contratti rogati dal segretario il controllo non potrebbe avvenire ad opera del revisore dei conti. Si dovrebbe optare per far effettuare il controllo ad un soggetto esterno, per esempio un notaio, visto e considerato che anche il segretario deve applicare la stessa legge notarile per la sua attività di rogito comunale. Ma si comprende chiaramente che l'ipotesi è del tutto irrazionale e lo è poiché è irrazionale che controllore e controllato coincidano: per cui si crede che il sistema dei controlli interni sia congegnato in modo da mettere in crisi la possibilità nella gran parte degli enti di attribuire responsabilità specifiche al segretario, che resta per legge il perno attorno cui attribuire e svolgere i controlli interni di regolarità amministrativa.

Fermo restando le argomentazioni sopra esposte non è possibile esprimersi in termini di incompatibilità assoluta tra controllo successivo e titolarità di un servizio gestorio interno, perché la riflessione non è ancora matura, ma ci sembra che l'art. 97, comma x lett. d) sia veramente in crisi davanti al nuovo sistema dei controlli interni. Restano, comunque i dubbi e tutto ciò evidenzia che il sistema dei controlli interni non ha ancora raggiunto la sua maturità per una mancanza di scelta del legislatore che avrebbe potuto attribuire al segretario ogni controllo interno, la direzione di ogni forma di controllo.

L'ipotesi della non attribuzione al segretario di alcun servizio di gestione resta la migliore ipotesi percorribile, anche sotto il profilo della coerenza logico giuridica. In molti casi si avanza, invece l'ipotesi della sostituzione amministrativa.

I dubbi giuridici maggiori restano, però, in merito alla possibilità di applicare i presupposti della sostituzione al caso di cui in parola, poiché la sostituzione prevede sempre e solo il caso dell'inerzia e non dell'incompatibilità (incompatibilità che peraltro dimostra di per sé che controllore e controllato non possono coincidere) e che tra il soggetto sostituito e il sostituto vi deve esser un rapporto di gerarchia e soprattutto sembra non rispettato il principio di legalità per come è affermato dalla dottrina assolutamente dominante e consolidata, poiché la sostituzione deve sempre essere prevista dalla legge. Solo seguendo quelle opzioni dottrinarie del tutto minoritarie oggi sulla ricomprensione anche delle

fonti legali all'interno del principio di legalità forse è possibile dare una risposta al problema in termini di sostituzione. Cioè occorre riconoscere alle fonti locali un potere di fonti sulla produzione che, però, oggi non hanno. L'attribuzione della responsabilità di gestione al segretario comunale è, pertanto, un'ipotesi residuale e crea qualche incompatibilità con le funzioni di controllo. Un parere del 2012 del Ministero dell'Interno<sup>177</sup> afferma che le responsabilità di gestione del segretario comunale non è attribuibile e che l'ipotesi è residuale e eccezionale. Il comma 4 lett. d) dell'art. 97 Tuel entra in frizione logico giuridica coi nuovi compiti di controllo interno del segretario laddove il controllo successivo di cui all'art. 147 bis comma 2 si scontra con la necessità di verificare seppure in via successiva gli atti che egli stesso seppure in veste di dirigente abbia preventivamente adottato.

L'ipotesi della sostituzione presenta anche un'altra criticità: la spettanza all'ente locale di tale potere. Ci si chiede se l'ente locale abbia il potere di spostare la competenza di un soggetto, il segretario comunale, nei controlli verso un altro soggetto. Sul punto l'art. 147 bis comma 2 sembrerebbe aprire un varco alla risposta positiva poiché afferma letteralmente che il controllo successivo viene realizzato sotto la direzione dei segretari e non direttamente da costui. Di certo negli enti di grandi dimensioni la direzione del segretario è più evincibile e visibile, poiché gli enti locali prevedono un'unità di staff per effettuare il controllo successivo di cui il segretario è membro. Si dica anche che negli enti di grandi dimensioni il problema dell'attribuzione di gestione al segretario è quasi inesistente, per cui l'ipotesi nei grandi enti resta eminentemente di scuola. Piuttosto in questi enti si ritrova, invece, una ulteriore ipotesi di sospetta incompatibilità simile a quella che si pone per il segretario: l'incompatibilità tra il dirigente membro dell'unità di controllo che si troverebbe a verificare l'atto adottato da un settore o servizio da lui diretto. La soluzione adottata dalla prassi è la creazione di un caso regolamentare di incompatibilità, essa viene risolta con l'assenza dal collegio del soggetto interessato.

Negli enti di piccole dimensioni, invece, il controllo successivo è gestito e svolto direttamente dal segretario. Qui il problema pratico potrebbe essere affrontato considerando teoricamente che in tali casi l'incompatibilità palese o apre la strada all'esclusione di attribuire al segretario funzioni di gestione, oppure prevedendo in via normativa un'ipotesi di sostituzione da parte di un soggetto che deve essere scelto all'interno della stessa organizzazione interna; giammai si potrebbe ricorrere ad un altro segretario di un ente diverso. In verità qualche dubbio lo solleva anche l'ipotesi di ricorrere al revisore dei conti o al

---

<sup>177</sup> Cfr. parere reso in data 9/10/2012 e reperibile in [www.interno.it](http://www.interno.it).

nucleo di valutazione o all'oiv per la ragione, nel primo caso, che egli ha una professionalità inadeguata a valutare le attività e i procedimenti dell'ente; nel secondo caso, che è simile al terzo, si dica che per gli enti locali spesso il nucleo di valutazione e l'Oiv è costituito in forma monocratica proprio dal segretario o comunque egli è nel collegio ove siano tale forma.

Anche qui la soluzione è all'esterno del perimetro tracciato. La gestione associata dei controlli interni è la soluzione che permette di risolvere in pratica i casi prospettati stressando le norme e le categorie giuridiche al minimo, quindi senza compiere scelte irrazionali. Nell'ambito di un rapporto convenzionale tra due enti ben si potrebbe stabilire l'ipotesi della sostituzione del segretario che si trovasse a controllare i propri atti, ad opera di altro segretario. Ma questa ipotesi è limitata all'esistenza di un rapporto negoziale tra due enti. Al di fuori di questo percorso si ritiene che l'attribuzione al segretario di funzioni attive di gestioni sia incompatibile coi nuovi compiti di controllo. Sotto il profilo giuridico il convenzionamento tra enti, teoreticamente, risolve il problema delle competenza costituzionale e del principio di legalità, nonché quello organizzativo, poiché la convenzione si costituisce quale atto negoziale fondato su un atto deliberativo consiliare, avente natura regolamentare, che interviene a disciplinare la funzione, quella di controllo, che è fondamentale e la cui disciplina è riconosciuta come essenzialmente appartenente allo stato; ma la legge, all'art. 147, comma 5<sup>178</sup> ha previsto proprio il caso del convenzionamento per effettuare i controlli interni di regolarità amministrativa e contabile. Per cui a valle l'atto convenzionale radica il suo potere in una norma di legge primaria e si staglia come l'atto organizzativo esterno idoneo sotto il profilo formale a disciplinare anche gli aspetti per risolvere le ipotesi di incompatibilità o di pericolo della perdita dell'autonomia tra controllore e controllato<sup>179</sup>.

Un'ulteriore questione riguarda la possibilità che le fonti locali introducano come forma di controllo preventivo il parere preventivo di legittimità in capo al segretario comunale.

---

<sup>178</sup> Il comma 5: Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento.

<sup>179</sup> Nel caso in cui, poi, gli enti convenzionati si avvalgono dello stesso segretario il problema dell'incompatibilità si riproporrebbe tal quale. In questa ulteriore ipotesi occorre convenzionare anche per la sola ipotesi della sostituzione unum actum con un livello superiore organizzativo: per esempio le comunità montane, ove ancor esistenti ovvero le Unioni dei comuni, sia statali che quelle speciali di diritto regionale.

In linea teorica, la risposta potrebbe essere positiva poiché dall'abrogazione della legge n. 127/97 non si deduce proprio un divieto esplicito. In ogni caso va introdotto con fonte normativa; meglio lo statuto che il regolamento. Si potrebbe obiettare che l'introduzione di un siffatto istituto non rientrerebbe nei poteri normativi locali, poiché il controllo è stata individuata dal legislatore statale quale funzione fondamentale sulle quali gli enti locali non hanno potestà normativa. A questa tesi si potrebbe rispondere affermando che l'individuazione da parte del legislatore delle funzioni fondamentali corrisponde viepiù ad un elenco minimo, ma che l'ente locale può, con proprio atto introdurre nuovi controlli dalla legge non previsti. Si potrebbe anche sostenere che ove si volesse scegliere la tesi della tassatività dell'individuazione dei controlli (rectius funzioni fondamentali) da parte del legislatore statale all'ente locale non sfugge un potere organizzatorio della funzione che va certamente individuata dallo stato ma va organizzata dall'ente locale, pena la violazione dell'art. 118 cost.

Per fuoriuscire dal perimetro delle discussioni di livello costituzionale è anche possibile battere la strada dell'analisi e della valorizzazione della parola "conformità" di cui all'art. 97 Tuel. Come fa già la giurisprudenza della Corte dei conti si può sostenere che la conformità di un atto e dell'attività riguarda anche la legittimità; ma essa, di questo il giurista deve essere avvertito immediatamente, va oltre e non si esaurisce nella sola legittimità. Il concetto e la categoria di conformità è molto più ampia e riguarda il giudizio sull'esercizio della discrezionalità dell'azione e sul merito amministrativo. Queste ultime due categorie amministrative saranno osservate sub specie efficienza, efficacia ed economicità degli atti, dei procedimenti, dei processi e dell'attività amministrativa tutta. Questo potere è attribuito in via esclusiva al segretario comunale e deve essere esercitato in via preventiva. Restano comunque diversi dubbi logico giuridici: il controllo preventivo che si esprime col parere di regolarità tecnica e contabile hanno lo scopo di verificare la legittimità dell'atto. Se tale è il fine verrebbe da chiedersi perché il legislatore avrebbe previsto anche un parere di conformità, peraltro facendolo coincidere con quello espresso ex art. 49 dai responsabili di settore. È chiaro che nella ricerca di una razionalità del sistema dei controlli interni si potrebbe sostenere che ciò conferma proprio che quella conformità che il segretario comunale deve esprimere ex art. 97 Tuel è istituto diverso dal parere di legittimità ex art. 49. Infatti la conformità richiesta dal legislatore è attività di controllo tout court, nel senso che essa logicamente ricomprende anche la verifica della legittimità e si esprime nel controllare il parere espresso dal responsabile di settore e dal dirigente e si può estendere anche alla ricerca di profili di illegittimità formale non rilevati dal parere del dirigente;

inoltre si estende alla valutazione dei canoni giuridici e non giuridici del buon andamento, cioè deve valutare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della scelta politico amministrativa.

Infine, l'introduzione del parere preventivo di controllo della legittimità di un atto trova, secondo la nostra ricostruzione un ostacolo per ora insuperabile. Il segretario comunale e provinciale è organicamente un dipendente del Ministero dell'interno e poiché l'espressione del parere preventivo è ex lege un atto di controllo, si giustifica molto poco sotto il profilo costituzionale che un soggetto esterno, in questo caso il ministero, provvedesse mediante propri dirigenti a controllare atti dell'ente locale. È pur vero che funzionalmente il segretario dipende dall'ente comunale e che da questo è retribuito, ma resta l'estraneità sostanziale della figura all'organico comunale.

Le argomentazioni testè esposte ci fanno concludere per la tesi che prevede che il segretario non esprima alcun parere preventivo di legittimità sugli atti, che resta, invece, funzione esplicita del responsabile del procedimento ex art. 49 Tuel e che, invece si riapproprio in modo idoneo della funzione di conformità, che sarà analizzata nell'ultima parte del presente lavoro.

## **9. CONTROLLI PREVENTIVI E SUCCESSIVI: ENDIADI O OSSIMORO?**

A questo punto della trattazione e prima di analizzare altre forme di controllo non inserite nella legge n. 213/12 conviene soffermarsi sulla distinzione tra i controlli preventivi e quelli successivi come delineati dalla nuova normativa.

I due istituti sono piuttosto differenti. Il controllo preventivo ha lo scopo di sancire la legittimità di un atto rispetto alla legge. Il controllo successivo ha lo scopo di verificare che l'attività nel suo complesso abbia rispettato i canoni aziendalistici consacrati nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 cost. e di cui la dottrina contabilistica ha tracciato in modo piuttosto preciso i confini: economicità, efficienza, efficacia dell'intervento; recentemente e dopo la legge costituzionale n.1/12 si aggiunge il principio della sostenibilità delle scelte pubbliche sotto il profilo economico patrimoniale nel lungo periodo. Tali attività non sono sovrapponibili poiché hanno finalità giuridiche diverse. Il controllo preventivo ha la finalità di cercare la legalità formale e anche sostanziale, ma prima del dispiegamento degli effetti dell'atto; ed infatti esso quale atto

endoprocedimentale interviene nel momento costitutivo dell'atto e non su quello degli effetti. Il controllo successivo ricerca il buon andamento dell'azione amministrativa, dopo che gli effetti di un atto si siano prodotti. Anche il controllo successivo ha ad oggetto atti, ma solo come schermo dei procedimenti e questi dell'azione amministrativa. Il controllo preventivo, invece è strutturalmente e funzionalmente più legata al singolo atto. Questi i motivi per cui nel presente lavoro a proposito dei controlli successivi si è parlato di internal auditing pubblico e non meramente di controllo.

Lo scarto tra il prima e il dopo è riempito dal "fatto", che è una categoria in perenne tensione col diritto<sup>180</sup>. Risolto questo aspetto occorre affrontare quello della necessaria diversità soggettiva dei titolari delle due forme di controllo. A diversità di funzione diversità soggettiva. Per cui i regolamenti interni dei controlli che prevedono che il controllo successivo sia svolto seppure sotto la direzione del segretario comunale da un ufficio interno dell'ente locale di cui sono membri proprio i dirigenti che esprimono il parere preventivo di regolarità amministrativa oppure sono gli apicali del settore da controllare rappresentano una criticità del sistema interno dei controlli. La soluzione adottata negli enti di grandi dimensioni, poiché il problema riguarda soprattutto questi, è quella di delegare la firma degli atti alle cosiddette posizioni organizzative. Della legittimità di questa soluzione si è spesso dubitato poiché sembra un'interpretazione fattuale dell'art. 4 della legge n. 241/90 che essa non prevede; e non è prevista neanche dai contratti di comparto. Semplicemente perché lo spostamento della competenza con l'attribuzione della firma da un soggetto titolare ad altro soggetto è competenza della legge e non di una disposizione interna per quanto normativa. Eventualmente questo potrebbe essere un profilo attinente all'organizzazione e, quindi, rientrare nella potestà organizzativa degli enti, ma si dubita proprio che questa materia afferisca al tema dell'organizzazione e non della responsabilità su cui la competenza è chiaramente della legge statale<sup>181</sup>. Per cui sono dubbie quelle scelte di far coincidere nei termini sopra detti i soggetti del controllo preventivo da quelli del controllo successivo.

Il controllo successivo è in effetti differente da quello preventivo anche per un'altra ragione di fondo. Quello preventivo afferisce alla stessa funzione della gestione, cioè rientra compiutamente nella stessa funzione attiva dell'amministrare. Sul punto quanto affermava Sandulli è corretto e vale ancora in questo nostro tempo. Il controllo è parte dell'agire

---

<sup>180</sup> Cfr. Tasso T. G., *Fatto e diritto. L'ordinamento tra realtà e norma*, Napoli, Esi, 2011.

<sup>181</sup> Su questo specifico tema sia permesso il rinvio a Amato C., *La delega di funzioni nell'ordinamento locale: una questione di fonti del diritto*, in *Strumentario degli enti locali*, n. 8/2009.

amministrativo attivo, cioè dell'amministrare. Un qualche dubbio, invece, si potrebbe porre per il controllo successivo che a rigore potrebbe non essere ricompreso nell'agire concreto, cioè nell'azione amministrativa, ma potrebbe classificarci come *tertium genus* tra l'indirizzo e la gestione. Questo sulla convinzione che i fini comunicano la natura della funzione stessa. E la loro eterogeneità fa dubitare che il controllo successivo sia completamente una funzione interna. Anche questa tesi non convince del tutto poiché non spiega i motivi per cui tale funzione non è attribuita ad alcun altro soggetto giuridico. Se lo fosse allora si potrebbe argomentare anche sulla estraneità del controllo successivo, ma così non è. È pur vero che esso è attribuito al segretario comunale che è un dipendente del Ministero dell'interno, che è soggetto distinto dall'ente locale, ma il dl 174/12 non prevede un ruolo del ministero nei controlli. Quindi questo profilo resta sullo sfondo dimostrando solo l'irrazionalità della soluzione trovata dal legislatore del 174/12 ma non anche prova la esternalità del controllo successivo, che è però auspicabile formalizzare.

Quanto sopra detto in ogni caso ha i suoi riflessi anche sulle modalità di reclutamento di coloro che realizzano i controlli preventivi e successivi.

Se il controllo preventivo è un controllo interno che fa parte della gestione sembra possibile che i responsabili di settore siano nominati dal vertice politico dell'ente; ed infatti, ex art. 50 comma 10 Tuel tale è il meccanismo. Per il controllo successivo il discorso sembra più complesso poiché in quanto controllo interno ben giustificherebbe lo *spoils system* sulle nomine segretariali; il problema resta però quello dell'irrazionalità del sistema poiché a costui sono altresì attribuiti compiti di verifica non compatibili con uno status interno (si pensi ai controlli anticorruzione, ai controlli sull'inconferibilità degli incarichi ex d. lgs. n. 39/13 e sulla trasparenza seppure solo in via eventuale ex d. lgs. n. 33/13). Sul punto lo stesso controllo di conformità secondo quanto descritto e analizzato prima entra in crisi poiché la valutazione sull'opportunità, sul merito e sugli aspetti fattuali delle scelte politico amministrative stride con la dipendenza funzionale del soggetto controllore dal controllato. Questa argomentazione trova la sua razionalità in se stessa; è in *re ipsa*, ed è difficilmente falsificabile.

## **10. IL CONFERIMENTO DI INCARICHI NELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE E LA FUNZIONE DI GARANZIA DEL SEGRETARIO COMUNALE**

Analizzati partitamente i "nuovi" controlli ex dl 174/12 ora l'analisi viene spostata su altre forme di controllo, previsti da diverse normative,

che completano il quadro di insieme che il nostro lavoro intende offrire. La finalità è quella di mettere in evidenza la eterogeneità delle funzioni di controllo, talché, si dubiterà della possibilità di ricondurre a controlli interni alcune di esse.

Il responsabile della vigilanza anticorruzione negli enti locali, identificato nel segretario comunale, ha tra i suoi compiti quello di espletare la vigilanza, anche attraverso il piano anticorruzione della corretta attribuzione degli incarichi dirigenziali interni ed esterni a soggetti idonei secondo la nuova normativa. Il d. lgs. n. 39/2013 prevede una lunga lista di casi di inconferibilità, incompatibilità di incarichi amministrativi anche all'interno degli enti locali comunali e provinciali<sup>182</sup>. Tali ipotesi vanno ad aggiungersi a quelle già previste nel Tuel agli artt. 84 e ss. Inoltre sono ipotesi speciali, pertanto, esse prevalgono su ogni altra ipotesi simile e, come noto, sono passibili solo di interpretazioni estensive e non analogiche.

Infatti le norme del d. lgs. n. 39 costituiscono diretta applicazione degli articolo 54 e 97 Cost. e, inoltre, prevalgono su normative regionali differenti. È chiaro che il legislatore ha esercitato la sua potestà primaria ex art. 117, comma 2 lett. p) Cost.. La funzione di vigilanza ex art. 15<sup>183</sup> del decreto viene attribuita esclusivamente al responsabile della corruzione. Il legislatore, in modo molto esplicito, afferma che, infatti, la contestazione delle cause di inconferibilità ed incompatibilità debba essere effettuata da questi ultimi. E ciò sia nell'ipotesi di causa precedente e preesistente al conferimento degli incarichi, sia nel caso di sopravvenienza. Il comma 2 chiaramente afferma che tale responsabile comunichi all'Autorità

---

<sup>182</sup> I primi commenti alla norma furono elaborati da F. Merloni, *Il nuovo regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, G. Sirianni, *Incompatibilità ed inconferibilità: la necessaria distanza tra cariche politiche e incarichi amministrativi*, B. Ponti, *Il d. lgs. n. 39 del 2013. Vigilanza e sanzioni*, tutti in *Giorn. dir. amm.* n. 8/9/2013.

<sup>183</sup> Sinteticamente il testo della nuova norma: "1. Il responsabile del piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico, di seguito denominato «responsabile», cura, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del presente decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al presente decreto. 2. Il responsabile segnala i casi di possibile violazione delle disposizioni del presente decreto all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. 3. Il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, e' comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace.



nazionale Anticorruzione (A.N.A.C., ex Civit) la violazione delle norme. Le fattispecie di inconferibilità sono legate alla condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione. I casi, invece, di incompatibilità sono, invece prospettati nelle fattispecie di conflitto palese di interesse oppure di potenziale confusione tra ruoli e funzioni: è il caso dell'incompatibilità, prevista in modo generalizzato, di assumere un incarico dirigenziali di vertice e non nelle amministrazioni locali ove il soggetto abbia già avuto precedenti rapporti contrattuali con l'amministrazione conferente oppure abbia rivestito un ruolo negli organi politici di amministrazioni della medesima regione. In nota riportiamo un'elencazione icastica delle fattispecie per non appesantire il testo<sup>184</sup>.

---

<sup>184</sup> In aggiunta alle cause previste dal d.lgs. n.267/2000 non può assumere la carica di amministratore di un comune con più di 15000 ab.(o corrispondente forma associativa) chi si trova in una delle seguenti situazioni:

- essere amministratore di ente pubblico regionale, provinciale o comunale avente sede nel territorio della regione nel quale ha sede il Comune dove svolgere la carica(art.11,2°e 3°co);
- essere presidente o amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico regionale, provinciale o comunale avente sede nel territorio della regione nel quale è posto il Comune interessato(art.13,2° e 3°co);
- essere direttore o segretario generale della regione nel cui territorio si trova il Comune interessato (art.11,2°co);
- essere direttore generale o segretario generale di provincia o comune >15000 ab.(o forma associativa corrispondente) avente sede nel territorio della regione nel quale ha sede il Comune dove svolgere la carica (art.11,3°co) ;
- avere un incarico dirigenziale(interno o esterno) in una p.a. o ente pubblico(regionale, provinciale o locale) oppure in ente privato a controllo pubblico (regionale, provinciale o locale) (art.12,3°e 4°co)
- avere un incarico di direttore generale, sanitario o amministrativo in un asl della regione nella quale ha sede il Comune conferente l'incarico (art.14,2°co).

SEGRETARIO GENERALE DI COMUNE < 15000 ab.

non può assumere l'incarico chi si trova in una delle seguenti situazioni:

- aver subito una condanna(anche non definitiva od anche a seguito di patteggiamento) per uno dei reati previsti dal titolo II capo I c.p.(reati contro la p.a.) (art.3);
- aver svolto incarichi o ricoperto cariche nei due anni precedenti in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune(art.4);
- aver esercitato nei due anni precedenti attività professionale in proprio, regolata, finanziata o retribuita dal Comune (art.4);
- svolgere incarichi o ricoprire cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune(art.9)

DIRETTORE O SEGRETARIO GENERALE DI COMUNE > 15000 ab. (e forme associative di analoghe dimensioni demografiche)

non può assumere l'incarico chi si trova in una delle seguenti situazioni:

- aver subito una condanna (anche non definitiva od anche a seguito di patteggiamento) per uno dei reati previsti dal titolo II capo I c.p.(reati contro la p.a.) (art.3);
- aver svolto incarichi o ricoperto cariche nei due anni precedenti in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune(art.4);
- aver esercitato nei due anni precedenti attività professionale in proprio(lavoro autonomo),regolata,finanziata o retribuita dal Comune (art.4);
- essere stato presidente o amministratore delegato di ente in controllo pubblico provinciale o comunale nell'ultimo anno(art.7,2°co);
- essere stato nei due anni precedenti sindaco,assessore o consigliere del Comune che conferisce l'incarico(art.7,2°co);
- essere stato nell'anno precedente membro di giunta o consiglio della provincia o di comune superiore a 15000 ab.(o di forma associativa di stesse dimensioni demografiche), facente parte della Regione nella quale si trova il Comune che conferisce l'incarico (art.7,2°co);
- svolgere incarichi o ricoprire cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune,se la funzione dirigenziale da svolgere è connessa all'esercizio di poteri di vigilanza o controllo all'ente privato dante incarico/carica(art.9)

DIRIGENTE(responsabile di servizio) INTERNO O ESTERNO DI COMUNE < 15000 ab.

non può assumere l'incarico chi si trova in una delle seguenti situazioni:

- aver subito una condanna(anche non definitiva od anche a seguito di patteggiamento) per uno dei reati previsti dal titolo II capo I c.p.(reati contro la p.a.) (art.3);
- aver svolto incarichi o ricoperto cariche nei due anni precedenti in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune(art.4);
- aver esercitato nei due anni precedenti attività professionale in proprio, regolata,finanziata o retribuita dal Comune (art.4);
- svolgere incarichi o ricoprire cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune,se la funzione dirigenziale da svolgere è connessa all'esercizio di poteri di vigilanza o controllo all'ente privato dante incarico/carica(art.9)
- essere amministratore locale del Comune che conferisce l'incarico(art.12,1°co)
- essere componente della giunta o del consiglio della Regione nella quale ha sede il Comune che conferisce l'incarico (art.12,3°co)
- essere membro di giunta o consiglio della provincia o di comune superiore a 15000 ab.(o di forma associativa di stesse dimensioni demografiche),facente parte della Regione nella quale si trova il Comune che conferisce l'incarico (art.12,3°co)
- essere membro dell'organo d'indirizzo di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione,aventi sede nello stesso territorio nel quale si trova il Comune che conferisce l'incarico(art.12,3°co).

DIRIGENTE(responsabile di servizio) INTERNO O ESTERNO DI COMUNE > 15000 ab. (e forme associative di analoghe dimensioni demografiche)

---

non può assumere l'incarico chi si trova in una delle seguenti situazioni:

- aver subito una condanna(anche non definitiva od anche a seguito di patteggiamento) per uno dei reati previsti dal titolo II capo I c.p.(reati contro la p.a.) (art.3);
- aver svolto incarichi o ricoperto cariche nei due anni precedenti in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune(art.4);
- aver esercitato nei due anni precedenti attività professionale in proprio(lavoro autonomo),regolata,finanziata o retribuita dal Comune (art.4);
- presidente o amministratore delegato di ente in controllo pubblico provinciale o comunale nell'ultimo anno(art.7,2°co);
- essere stato nei due anni precedenti sindaco,assessore o consigliere del Comune che conferisce l'incarico(art.7,2°co);
- essere stato nell'anno precedente membro di giunta o consiglio della provincia o di comune superiore a 15000 ab.(o di forma associativa di stesse dimensioni demografiche),facente parte della Regione nella quale si trova il Comune che conferisce l'incarico(art.7,2°co);
- svolgere incarichi o ricoprire cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune,se la funzione dirigenziale da svolgere è connessa all'esercizio di poteri di vigilanza o controllo all'ente privato dante incarico/carica(art.9)
- essere amministratore locale del Comune che conferisce l'incarico(art.12,1°co)
- essere componente della giunta o del consiglio della Regione nella quale ha sede il Comune che conferisce l'incarico (art.12,3°co)
- essere membro di giunta o consiglio della provincia o di comune superiore a 15000 ab.(o di forma associativa di stesse dimensioni demografiche),facente parte della Regione nella quale si trova il Comune che conferisce l'incarico (art.12,3°co)
- essere membro di organo d'indirizzo di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione,aventi sede nello stesso territorio nel quale si trova il Comune che conferisce l'incarico(art.12,3°co)

AMMINISTRATORE DI ENTE PUBBLICO COMUNALE (es.: azienda speciale,istituzione,unione di comuni,consorzio ecc..)

- non può assumere l'incarico chi si trova in una delle seguenti situazioni:
- aver subito una condanna(anche non definitiva od anche a seguito di patteggiamento) per uno dei reati previsti dal titolo II capo I c.p.(reati contro la p.a.) (art.3);
- presidente o amministratore di ente in controllo pubblico provinciale o comunale nell'ultimo anno(art.7,2°co);
- essere stato nei due anni precedenti sindaco,assessore o consigliere del Comune che conferisce l'incarico(art.7,2°co);
- essere stato nell'anno precedente membro di giunta o consiglio della provincia o di comune superiore a 15000 ab.(o di forma associativa di stesse dimensioni demografiche),facente parte della Regione nella quale si trova il Comune che conferisce l'incarico(art.7,2°co);

AMMINISTRATORE(presidente con deleghe gestionali,amministratore delegato o consigliere di amministrazione) DI ENTE PRIVATO A CONTROLLO PUBBLICO DI COMUNE < 15000 ab.

L'assenza di una delle cause previste dalla norma è condizione di efficacia (evidentemente legale) dell'atto di conferimento.

Le sanzioni sono essenzialmente la nullità dell'atto d'incarico, la responsabilità amministrativa in capo ai componenti l'organo che ha conferito l'incarico, il divieto di tre mesi di conferimento incarichi all'organo che ha adottato l'atto nullo, la decadenza dall'incarico incompatibile e contestuale risoluzione del relativo contratto decorsi 15 gg. dalla contestazione da parte del responsabile anti corruzione, l'inconferibilità di qualsiasi incarico in caso di accertata dichiarazione

---

(es.:società pubbliche controllate dal Comune;fondazioni e associazioni istituite o partecipate dal Comune;imprese sociali costituite o partecipate dal Comune;fondazioni,associazioni private i cui amministratori per disposizioni statutarie sono nominati dal Comune ecc..)

non può assumere l'incarico chi si trova in una delle seguenti situazioni:

- aver subito una condanna(anche non definitiva od anche a seguito di patteggiamento) per uno dei reati previsti dal titolo II capo I c.p.(reati contro la p.a.) (art.3);

AMMINISTRATORE(presidente con deleghe gestionali,amministratore delegato o consigliere di amministrazione) DI ENTE PRIVATO A CONTROLLO PUBBLICO DI COMUNE > 15000 Ab. ( e forme associative di analoghe dimensioni demografiche) (es.:società pubbliche controllate dal Comune;fondazioni e associazioni istituite o partecipate dal Comune;imprese sociali costituite o partecipate dal Comune;fondazioni,associazioni private i cui amministratori per disposizioni statutarie sono nominati dal Comune ecc..)

non può assumere l'incarico chi si trova in una delle seguenti situazioni:

- aver subito una condanna (anche non definitiva od anche a seguito di patteggiamento) per uno dei reati previsti dal titolo II capo I c.p.(reati contro la p.a.) (art.3);
- essere stato presidente o amministratore di ente privato in controllo pubblico provinciale o comunale nell'ultimo anno (art.7,2°co);
- essere stato nei due anni precedenti sindaco,assessore o consigliere del Comune che conferisce l'incarico (art.7,2°co);
- essere stato nell'anno precedente membro di giunta o consiglio della provincia o di comune superiore a 15000 ab.(o di forma associativa di stesse dimensioni demografiche),facente parte della Regione nella quale si trova il Comune che conferisce l'incarico (art.7,2°co);
- essere presidente o amministratore di ente in controllo pubblico della regione nella quale ha sede l'ente privato a controllo pubblico comunale (art.13,2°co)
- essere segretario o direttore generale di provincia o Comune >15000 ab. (o forma associativa corrispondente) (art.11,3°co);
- essere amministratore di ente pubblico provinciale o comunale (art.11,3°co);
- essere dirigente (interno o esterno) in una p.a. o ente pubblico di livello provinciale o locale (art.12,4°co).

Questo elenco è dovuto alla perizia del dott. Andolina, segretario comunale di Brescia e pubblicato su [www.segretarientilocali.it](http://www.segretarientilocali.it). il 2/05/13.

mendacia circa l'insussistenza di cause d'inconferibilità/incompatibilità di incarichi. Sembra molto interessante ai fini del nostro lavoro di ricerca indagare con un qualche approfondimento i rapporti tra l'Anac e il ruolo del responsabile dell'anticorruzione, cioè del segretario comunale. Questa geometria di rapporti ove compresa permette di evidenziare la dualità delle funzioni segretariali, che ora invocano la regolamentazione di uno status unico e definitivo, come verrà detto oltre.

L'articolo 15 attribuisce in via originaria le funzioni di vigilanza interna al segretario/responsabile della corruzione. L'art. 16 prevede che l'Anac possa addirittura sospendere il provvedimento di conferimento di incarico a seguito della comunicazione di ufficio. La norma afferma che l'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi. La disposizione è applicabile direttamente e senza necessita di ulteriore atto esecutivo, neanche di rilievo programmatico (come l'intesa in Conferenza unificata) da parte degli enti locali per i motivi costituzionali prima indicati.

Dal combinato disposto delle due norme si evince che il legislatore sta costituendo un sistema di attenzione e vigilanza fondato sul responsabile interno dell'anticorruzione, che negli enti è il segretario comunale e provinciale, sul Dipartimento della Funzione Pubblica e sull'Anac. A completamento delle sanzioni vi è anche la Corte dei conti per la ricerca e verifica di eventuali casi di responsabilità amministrativa ed erariale in merito.

Sotto il profilo eminentemente amministrativistico l'Anac si avvale del responsabile interno dell'anticorruzione e ciò perché gli interessi tutelati afferiscono alle competenze primarie ed esclusiva che la Costituzione attribuisce allo Stato, attraverso questo soggetto istituzionale indipendente. L'istituto dell'avvalimento è noto all'ordinamento degli enti locali poiché in materia per esempio di diritti fondamentali e di cittadinanza l'anagrafe, lo stato civile e la leva militare sono da sempre stati esercitati in nome e per conto dello Stato. Anche la struttura organizzativa<sup>185</sup> e addirittura quella contabile si è adeguata a codesto istituto<sup>186</sup>. La materia dell'anticorruzione seppure solo allo stadio iniziale sembra percorrere la stessa linea di fuoco. Il legislatore ha previsto un

---

<sup>185</sup> La formazione del personale è affidata alle prefetture, mediante anche le autonome associazioni. Lo stato può esercitare un potere di direttiva minuziosa.

<sup>186</sup> Si ritrova, in questo caso, l'ipotesi della partita in conto terzi, nota alla dottrina contabile pubblica.

caso di avvalimento speciale nell'interesse altrui o meglio anche nell'interesse dello stato, ma fondamentalmente essendo la disciplina dell'anticorruzione prodromica anche alla prevenzione di reati penali ben più gravi e seri l'interesse è fondamentalmente dello stato, seppure realizzato con modalità di intervento amministrativo interne ad un'organizzazione locale e territoriale. Interesse statale, perimetro locale, dunque. Il regime di specialità e di prevalenza sancito dall'articolo 22 sembra confermare quanto stiamo venendo ad affermare. L'avvalimento è una figura giuspubblicistica essenzialmente con finalità organizzative, ma tale circostanza conforma anche la sostanza e l'effettività del soggetto di cui ci si avvale. Basti pensare alla necessità che il soggetto di cui ci si avvale debba rispettare le circolari e le direttive impostegli dal soggetto avvalente, pur restando un soggetto organicamente interno all'amministrazione locale. L'istituto dell'avvalimento, che in ogni caso va analizzato caso per caso, lasciando impregiudicato il rapporto di servizio interviene però sugli aspetti funzionali del servizio. E ciò è un chiaro indice della dualità amministrativa di cui il nostro lavoro di ricerca cerca di dare contezza in queste pagine. Queste minuziose analisi sugli aspetti funzionali e strutturali dei controlli interni costituiscono i fatti presupposti per argomentare nell'ultima parte in via sistematica sul sistema dei controlli interni e il ruolo del segretario comunale.

## **11. I NUOVI CONTROLLI: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E FUNZIONE DI GARANZIA DI LEGALITA' DEL SEGRETARIO**

Il riferimento giuridico per analizzare questo segmento del nostro lavoro è certamente individuato nella recentissima legge n. 190 del 2013, articolo 1, comma 7<sup>187</sup>. Nel capitolo precedente, come negli altri casi, si è illustrato l'impianto generale della normativa, messo in evidenza gli aspetti di novità, ove presenti, e indicato quelli di criticità più marcata. In questo paragrafo, invece, ci indirizzeremo esclusivamente all'enunciazione del ruolo e delle funzioni del segretario comunale nell'ambito dei nuovi controlli anticorruzione. La scelta del legislatore è stata, dunque, molto precisa: ha voluto concentrare nelle mani di un unico soggetto la responsabilità della lotta al rischio di corruzione, attribuendogli diverse

---

<sup>187</sup> Per non appesantire il testo si riporta in nota l'intero comma 7: *“A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione e' individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione”.*

funzioni, come già detto, tra le quali la predisposizione degli strumenti atti alla difesa dell'amministrazione. Secondo il disegno del legislatore del 2012, il responsabile della prevenzione, pur con dei compiti specifici, non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali dei funzionari, prevenendo il sorgere di fenomeni corruttivi attraverso il monitoraggio dell'attività e la pianificazione degli interventi. Per cui il contrasto alla corruzione viene visto, nella pubblica amministrazione, come esercizio di potere che conforma e condiziona i comportamenti amministrativi e ciò corrisponde ad un modello chiaro del legislatore che ha scelto la strada del controllo diffuso su tutte le attività, seppure mediante la selezione dei rischi ritenuti più significativi, ma accentrando le funzioni in un unico soggetto e prevedendo la adozione di alcuni strumenti, tra cui il piano è quello più importante.

Il legislatore nazionale ha stabilito che, in via ordinaria, la funzione di responsabile spetta al segretario comunale o provinciale e, solo con un provvedimento ampiamente motivato giuridicamente e a seguito di valutazioni di opportunità, questo incarico può essere affidato ad una figura diversa dal segretario<sup>188</sup>.

Tale norma, all'apparenza lineare, solleva alcune criticità in termini applicativi. In primo luogo si tratta di stabilire se è necessario o meno un provvedimento formale con cui si attribuisca al segretario dell'ente il ruolo di responsabile anticorruzione. Infatti, l'individuazione ex lege operata dal legislatore con il solo riferimento agli enti locali, a differenza di quanto disposto per le altre amministrazioni, potrebbe essere interpretata come immediatamente applicativa, anche in considerazione della mancata indicazione di un termine entro il quale provvedere. È evidente che la diversa interpretazione attribuita a questa disposizione avrà delle importanti conseguenze in considerazione degli obblighi e delle responsabilità poste in capo al responsabile anticorruzione. La prassi applicativa posta in essere dagli enti locali che hanno già dato attuazione alle norme in materia di anticorruzione, sembrano confermare l'esigenza di un provvedimento formale di conferimento dell'incarico di responsabile

---

<sup>188</sup> La legge 190 del 2012 prevede la nomina di un unico referente con l'intento di concentrare in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione della corruzione. Ciò esclude, secondo la circolare n. 1 del 2013 della Funzione pubblica, la possibilità di nominare più di un responsabile nell'ambito della stessa amministrazione, poiché ciò comporterebbe una frammentazione della funzione ed una diluizione della responsabilità e non sarebbe funzionale all'elaborazione della proposta di piano, che viene configurato dalla legge come documento unitario e onnicomprensivo. Ma l'intesa in Conferenza Unificata del 24 Luglio 2013 prevede la possibilità di nominare più referenti, purché il responsabile resti unico. Per le regioni e le province a statuto differenziato cfr. la Circolare n. 5EL/2013 del 15/10/2013, che prevede ampie deroghe all'impianto normativo di cui in parola.

anticorruzione anche nel caso in cui tale scelta ricada sul segretario comunale, come indicato in via preferenziale dalle norme.

Questa tesi appena espressa e sostenuta anche in sede dottrinale<sup>189</sup> non ci trova affatto favorevoli. La interpretazione delle norme in questo caso non si crede lasci alcun dubbio. La disposizione afferma che di norma il soggetto responsabile è il segretario comunale. Il lemma “*di norma*” vuol significare nella sua espressione letterale, ai sensi di legge, e non è da considerarsi un avverbio di modo. Per cui è il legislatore che ha voluto individuare il segretario direttamente. Per cui non è necessario alcun provvedimento. Ove questo fosse adottato, come la prassi ha già mostrato, alcun valore costitutivo gli si potrebbe riconoscere; al massimo avrebbe un valore ricognitivo dell’effetto già prodotto dalla legge. Infatti questa tesi, che qui si vuole sostenere, sembra proprio confermata dalla alinea “*salva diversa e motivata determinazione*”. Ciò a voler affermare che un diverso soggetto ben potrebbe essere considerato responsabile della prevenzione anticorruzione, ma poiché il legislatore ha già realizzato a monte la sua scelta, avendo utilizzato la tenuità della degradazione dell’effetto di legge all’intervento di una determinazione, evidentemente, amministrativa. Dunque se occorre una diversa determinazione, ovviamente motivata, ciò vuol dire che il legislatore ha già realizzato la sua scelta; e se ciò è vero non si comprende, allora perché le amministrazioni debbano formalizzare il procedimento di scelta, quando intendano, esercitare questa attività in capo al segretario; si crede proprio che interpretazioni non corrette possano dar vita a fenomeni di burocratizzazione procedimentale di cui veramente, oggi, non si sente più il bisogno, anche perché la legge n. 241/90 vuole e pretende la semplificazione amministrativa e non vuole che i procedimenti siano appesantiti da fasi inutili. La necessità della motivazione non è solo un omaggio agli articoli 2 e 2-bis della legge generale sul procedimento amministrativo di cui alla notissima legge n. 241/90 e ss.mm.ii. Riveste, invece, la funzione di indicatore giuridico della funzione del segretario comunale. Qui si può solo accennare a considerazioni che più ampiamente faremo in un apposito paragrafo di valutazione complessiva del rapporto tra il segretario e il sistema dei controlli interni, ma si può subito accennare alla trama in filigrana che si evidenzia dal legge n. 190. Il legislatore ha inteso attribuire al segretario una funzione di garanzia di interessi costituzionalmente protetti, per cui la diversa motivazione, che necessita, è certamente una facoltà data alla pubblica amministrazione locale che, però, dovrà gravemente motivare ove intenda assicurare la soddisfazione di quell’interesse costituzionale mediante il ricorso ad un altro soggetto, ma soprattutto ad un soggetto

---

<sup>189</sup> Cfr. L’articolo di David D. e Lepore V., La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali, pubblicato su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it) a settembre del 2013.



diverso dal segretario che esercita funzioni diverse da quelle del primo, che nell'ambito dell'intero sistema dei controlli garantisce che l'azione pubblica abbia i connotati di buona amministrazione e legalità sostanziale. Per cui ove occorra utilizzare strumenti diversi e diversi soggetti il legislatore si vuole assicurare la razionalità della scelta, e il perseguimento dei medesimi fini. Ovviamente tale provvedimento dovrà essere puntualmente motivato in relazione ai profili qui evidenziati e non solo enucleando quelli organizzativi (per esempio l'impossibilità di ricorrere, naturalmente, al segretario perché oberato di lavoro) perché ciò non basterebbe a motivare congruamente il provvedimento. Occorre, invece, produrre ampie motivazioni oggettive sulla razionalità del ricorso ad un altro soggetto, che parimenti rispetto alla posizione e alle funzioni del segretario comunale e provinciale possa assicurare la tutela della buona amministrazione. Quanto più il legislatore è stato chiaro nell'individuazione dei fini e dei soggetti, tanto più una diversa scelta amministrativa dovrà essere fondata. Ed in verità, in astratto, sembra proprio arduo immaginare uno spostamento di competenza in questi casi. Le considerazioni, poi, sull'opportunità di individuare il segretario quale responsabile dell'anticorruzione si intersecano con le valutazioni complessive che si andranno a fare più avanti.

Occupiamoci, ora, delle funzioni che il segretario deve poter svolgere in relazione agli obblighi anticorrittivi.

La funzione più significativa consiste nell'obbligo di curare e predisporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione, previsto dalla norma per tutte le amministrazioni locali, sulla base del Piano Nazionale anticorruzione approvato con delibera n. 72/13 da parte della Civit, così come predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il Piano individua i settori dell'amministrazione in cui è maggiore il rischio di corruzione oltre che soluzioni organizzative finalizzate a evitare tale rischio. Nel piano sono individuati gli obiettivi di legalità da raggiungere e gli uffici dell'amministrazione maggiormente a rischio e i mezzi a disposizione per la prevenzione della corruzione.

Viene previsto un doppio livello di regolamentazione: uno generale, mediante atto primario, in cui si disciplinano i criteri inderogabili; l'altro amministrativo, rappresentato dal piano comunale, che assecondando le linee guida generali del piano nazionale e della legge, descrive nel concreto l'organizzazione per ciascun ente della lotta alla corruzione. Questo profilo tecnico è una felice scelta perché incarna quella collaborazione che in una materia, secondo noi, a rischio di regolamentazione illegittima costituzionalmente, invece, recupera un aspetto di condivisione che

elimina alla radice il problema. Proprio l'interferenza delle due fonti conferma questa nostra argomentazione, perché la parte primaria legislativa funge da indicatore degli obiettivi e dei risultati, lasciando, poi, alla potestà organizzativa dell'ente gli altri aspetti. Su questo, però, un'ancora maggiore autonomia poteva essere lasciata agli enti. La norma sembra ancora troppo centralista, perché disciplina anche gli aspetti procedurali, in parte. Una condivisione sulle politiche della buona amministrazione, sub specie lotta alla corruzione, in Conferenza unificata, sarebbe stato opportuno per concordare anche l'estensione del potere normativo statale in rapporto all'autonomia normativa dei comuni e delle province. A dire il vero la possibilità di derogare alla nomina del responsabile della lotta ai rischi della corruzione con atto amministrativo è buona prova della solidità costituzionale del fondamento della disciplina. Quindi quanto si è detto sulle figura del segretario è qui confermato, e assume un tono di maggiore compiutezza solo a pensare che quel "di norma" vale a integrare la scelta dove l'ente non la faccia da sé, in modo difforme. Restano le argomentazioni sulla motivazione grave e sull'inutilità del provvedimento ricognitivo, ove la scelta cada sul segretario.

Ritornando ai compiti e al ruolo, il Responsabile propone ogni anno l'aggiornamento del piano triennale, in cui vengono rendicontati i risultati raggiunti fino a quel momento nonché indicate le correzioni possibili e/o necessarie dei piani degli anni precedenti. Questa modalità ricalca perfettamente tutta la logica tipica della programmazione delle amministrazioni locali, che vede le attività come programmate su un orizzonte temporale pluriennale in cui la prima annualità coincide sempre con quella del programma pluriennale stesso e in cui la prima, aggiornata ogni anno, coincide con il primo anno della programmazione pluriennale medesima. Ciò richiede che il Responsabile eserciti un continuo monitoraggio dell'attività dell'ente al fine di segnalare e prevenire le problematiche che di volta in volta potrebbero emergere: queste ultime dovranno, poi, trovare soluzione nel Piano per l'anno successivo, con allegate le proposte finalizzate alla prevenzione della corruzione. Il controllo che svolge il responsabile è continuo e non si riferisce solo al momento della stesura del Piano: il responsabile dovrà, di volta in volta, monitorare l'attività dell'ente prestando maggior attenzione alle attività più esposte al rischio.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è chiamato, inoltre, a progettare modalità utili perché gli incarichi dirigenziali ruotino con continuità, pur salvaguardando il patrimonio delle conoscenze amministrative sedimentatesi nel tempo. Inoltre deve predisporre piani formativi per i dipendenti maggiormente esposti al rischio di corruzione.

Si tratta di due misure preventive particolarmente rilevanti e, tuttavia, di non facile attuazione negli enti locali. Si pensi in particolare alla rotazione degli incarichi dirigenziali o dei responsabili nei piccoli Comuni con dotazioni organiche molto limitate numericamente: in alcuni casi non sarebbe possibile attuare alcuna rotazione a fronte dell'infungibilità di alcune professionalità tipiche degli enti locali; in altri, anche se possibile, potrebbe mettere a rischio l'efficienza e la funzionalità di un ente dal momento che lo spostamento di un funzionario da un settore ad un altro potrebbe comportare la perdita della "memoria storica" dei procedimenti dell'ente con conseguenti rallentamenti dell'attività amministrativa. Inoltre, l'adozione a regime di questa misura in un contesto caratterizzato da pochi dipendenti ne impedisce la specializzazione professionale con ricadute negative da un punto di vista funzionale ed organizzativo<sup>190</sup>. Nell'intesa della Conferenza unificata citata si prevede che gli enti locali creino le condizioni organizzative perché la rotazione sia effettiva. L'unica indicazione concreta che è stata offerta è quella che la rotazione deve avvenire sulla base di criteri oggettivi concordati con le organizzazioni sindacali e che avvenga a fine incarico.

Più interessante, invece, verificare queste difficoltà all'interno della tendenza all'associazionismo comunale, che rappresenta anche una soluzione organizzativa per permettere la rotazione degli incarichi. Per cui le criticità che la norma reca possono essere limitate. Piuttosto quanto testé affermato sull'associazionismo evidenzia un problema, questo, si di difficile soluzione organizzativa. Le associazioni comunali, anche ove sia convenzionata la segreteria comunale, è generalmente adottata per due motivi: il primo risiede nei cospicui finanziamenti che il bilancio comunale degli enti riceve per aver realizzato queste scelte<sup>191</sup>; il secondo motivo risiede nella circostanza che, così agendo, si possono ridurre gli organici del personale, considerando anche che da tempo i limiti alle assunzioni sono rilevanti<sup>192</sup>. E davanti a queste circostanze si nota subito che in carenza di personale anche nella gestione associata la rotazione diventa difficile. La soluzione che si apre è quella di organizzare gli uffici con almeno un responsabile, titolare di posizione organizzativa e, quindi,

---

<sup>190</sup> Queste affermazioni sono testualmente riferite nell'articolo di Lepore, op. cit..

<sup>191</sup> La media dei trasferimenti in parte corrente del bilancio è pari a circa € 100.000,00 per una unione, ordinaria oppure speciale di diritto regionale oppure per convenzionamento ex articolo 30 tuel, che raggiunga almeno i 15 mila abitanti. Il trasferimento è complessivo e va imputato al bilancio dell'unione, ma, come è facile intuire, trasferendo il personale all'unione, ciò libera risorse all'interno del singolo bilancio comunale. Si tenga anche conto che ad oggi le Unioni di comuni non sono sottoposte ai vincoli del patto di stabilità, mentre i singoli comuni associatisi, sì; questa circostanza modifica le condizioni organizzative di azione, nonché il regime dei controlli interni di tipo finanziario e di gestione; non influisce, invece, sul controllo strategico.

<sup>192</sup> Ci riferiamo al blocco del cosiddetto turn over assunzionale, che si svolge sotto due regime specifici per gli enti fino a 5 mila abitanti e per quelli con popolazione superiore.

responsabile dell'intero ufficio, e un attributario della responsabilità di procedimento, entrambi da far ruotare nella responsabilità dell'ufficio associato<sup>193</sup>. Ciascuno di essi, poi, attribuirà la responsabilità di alcuni procedimenti all'altro soggetto o a più soggetti; così operando si potrebbero raggiungere tutti gli obiettivi voluti dal legislatore: rotazione degli incarichi, adempimento alla normativa sull'anticorruzione, non disperdere la memoria amministrativa dei procedimenti, non rendere insicuro il reddito annuale del personale, che in ogni caso, rappresenta una certezza soggettiva di cui occorre, comunque, tenere presente nella gestione delle politiche del personale. Quanto ora illustrato ha lo scopo di rappresentare le complessità giuridiche che una normativa seppure tendente a fini diversi da quelli organizzativi reca e di quanto, pertanto, sia necessario un vertice direzionale unico.

Un'ulteriore compito affidato al responsabile, da realizzare attraverso il Piano, è l'individuazione del personale che potrà fruire di particolari programmi di formazione e di aggiornamento per la prevenzione della corruzione. Il tema della formazione è un aspetto centrale nella ratio della normativa anticorruzione al fine di creare quella cultura dell'integrità e dell'eticità dell'azione amministrativa, attraverso la quale si potrà avviare un'effettiva attuazione degli strumenti della L. 190/2012. La Conferenza unificata relativamente alla formazione, invece, ha stabilito che si prediliga il metodo dell'affiancamento e l'utilizzo di personale interno.

Un ulteriore profilo importante della norma è il regime delle responsabilità poste in capo al Responsabile nel caso di inadempimento alle prescrizioni previste: in particolare, sono previste tre diverse fattispecie di responsabilità. Una prima forma è quella connessa alla mancata predisposizione del Piano anticorruzione entro la scadenza del termine annuale del 31 gennaio e alla violazione dell'obbligo di procedere alla selezione e alla formazione del personale dipendente, di cui all'art. 1, comma 8 della legge anticorruzione. In questi casi si configura, per espressa previsione normativa, la responsabilità dirigenziale *ex art. 21 d.lgs. 165/2001* da cui potrà derivare il mancato rinnovo dell'incarico alla scadenza, la revoca dell'incarico e nei casi più gravi, il licenziamento. Si tratta di una disciplina non compatibile con lo status giuridico del segretario, i quali dipendono, a seguito della soppressione dell'Agenzia autonoma dei segretari, dal Ministero dell'Interno. Il giudizio deve essere cauto, soprattutto davanti ad una normativa nuova che ha ricevuto solo formale attuazione per ora. Suscita perplessità la previsione del licenziamento da parte del sindaco, che potrebbe non essere attivabile. Una soluzione potrebbe essere quella di prevedere intese col Ministero;

---

<sup>193</sup> Sia permesso il rinvio ad una nostra ampia trattazione del tema, Amato C., *op. cit.*

altre considerare che la legge n. 190 funge da normativa speciale, per cui introduce una nuova ipotesi di licenziamento per inadempimento contrattuale, fondato sulla base della violazione dell'interesse, costituzionalmente protetto alla sana e legale gestione amministrativa, cristallizzata dalla legge n. 190/12. È stato sostenuto, che invece, sia possibile fare ricorso alla revoca dell'incarico seppure *“a fronte delle previsioni dell'art. 100 del d. lgs. 267/2000 appare complesso giustificare la revoca per l'esercizio di una funzione eventuale rispetto a quelle attribuite ex lege esclusivamente al Segretario<sup>194</sup>”*. Si crede che questa prospettiva sia da correggere, per tre ordini di motivi. Innanzitutto abbiamo già argomentato che l'attribuzione delle funzioni di anticorruzione non costituiscono affatto una delle funzioni eventuali attribuibili al segretario di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d) Tuel<sup>195</sup>, ma sono una funzione certa, obbligatoria e non delegabile. Inoltre le fonti richiamate dall'articolo 97 sono esclusivamente quelle locali, per cui una fonte (certamente) primaria come la legge ordinaria ben si può considerare non rientrante nel novero delle fonti per l'attribuzione delle funzioni eventuali e, quindi, l'articolo 97 citato è oggettivamente inapplicabile alla fattispecie. Infine l'articolo 100 prevede un'ipotesi generale di revoca di ufficio per violazione dei doveri di ufficio<sup>196</sup>. E tra questi doveri d'ufficio vi sono proprio gli obblighi anticorruzione, per cui l'articolo 100 citato, è invece proprio oggettivamente applicabile al caso previsto dalla legge anticorruzione. La sanzione consistente nell'impossibilità del rinnovo dell'incarico appare non applicabile in considerazione del fatto che il rinnovo è collegato al succedersi dei sindaci e dei presidenti. Pertanto, l'unica vera sanzione ipotizzabile per il segretario potrebbe essere quella della revoca, anche se connessa soprattutto alle funzioni tipiche del segretario.

Un secondo tipo di responsabilità è quella che rende il segretario responsabile per il comportamento corruttivo di altri<sup>197</sup>. Infatti, la legge prevede che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del d. lgs. 165/2001 e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Qualche perplessità la disposizione in verità la stimola, poiché non è molto chiaro come questa sanzione sia compatibile col principio della responsabilità amministrativa

---

<sup>194</sup> Così testualmente David e Lepore, op. cit.

<sup>195</sup> *“Il segretario: esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia”*.

<sup>196</sup> *“Articolo 100 1. Il segretario può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta, per violazione dei doveri d'ufficio”*.

<sup>197</sup> Ex art. 1, comma 12.

ed erariale, salvo il caso di volerla interpretare esclusivamente come responsabilità propria per comportamenti omissivi verso la condotta altrui cui egli era tenuto a vigilare con l'adozione del piano. Se così fosse al segretario viene intestata una funzione di garantire oggettivamente la legalità dell'azione amministrativa anche nei casi di comportamenti soggettivi scorretti. Al di là della tecnica normativa utilizzata, che potrà vedere anche sollevato il dubbio di legittimità costituzionale, la ratio normativa vuole una categoria di legalità molto oggettivata e granitico interesse delle pubbliche amministrazioni. Il dubbio, in generale, è che questi scopi potessero essere perseguiti attraverso il piano comunale provinciale della corruzione e la penalizzazione dei comportamenti omissivi di vigilanza. Veramente non si sentiva il bisogno di introdurre incertezze normative nell'ordinamento della responsabilità amministrative dei dirigenti e del segretario, cristallizzando una sanzione che poteva, sul ben più grave piano penale, già essere applicata in assenza della disposizione specifica, poiché la già individuata funzione certa, obbligatoria e non delegabile permetteva di incardinare un obbligo di tutela e vigilanza rilevante sotto il profilo penale.

Il comma 8 dell'articolo 1 afferma che il segretario definisce le procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare nei settori a rischio. La mancata attivazione di questi procedimenti comporta la responsabilità dirigenziale. Il piano è adottato dall'organo di indirizzo politico su proposta del segretario o di un soggetto diverso. Su questo aspetto una breve nota aiuta a comprendere il ruolo del segretario comunale. La Anac-Civit non ha indicato alcun criterio per individuare tale organo, la norma non è chiara. Sorge, pertanto, l'interrogativo. La prassi ci sta restituendo la scelta delle amministrazioni locali caduta, per semplicità, sulla Giunta comunale. È indubbio la snellezza dei procedimenti che governano questo organo (informalità e speditezza delle convocazione dell'odg e dei lavori), ma sotto il profilo giuridico l'organo di indirizzo politico negli enti locali è il Consiglio comunale e non la Giunta, che, è, invece, un organo di media programmazione ovvero di gestione politico amministrativa. Per cui sotto il profilo delle competenze, si crede proprio che qualche profilo di illegittimità nell'azione amministrativa vi sia. La proposta è di competenza, invece del responsabile, segretario. La titolarità della proposta di piano specifico ci consegna ulteriori funzioni e ruoli del segretario comunale nell'intera vicenda anticorruzione. Il comma 9 dello stesso articolo 1 aggiunge che il piano risponde a diverse esigenze tra le quali l'individuazione delle attività rischiose, il controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, la predisposizione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile del piano e obbligo a vigilare sull'implementazione; il monitoraggio del rispetto dei termini

procedimentali e dei rapporti tra i terzi che ricevono comunque un vantaggio economico da parte della amministrazione e i dipendenti e gli amministratori; infine l'individuazione di ulteriori obblighi (eventuali, ma obbligatori) rispetto a quelli ex lege.

L'individuazione delle attività rischiose è esercitata nell'ambito dei poteri di organizzazione del personale, di cui al d. lgs. n. 165/01, articolo 16<sup>198</sup>. Per cui la legge n. 190/12 arricchisce le competenze del segretario, incardinandogli quella di verifica della compatibilità tra risorse e profili, evidentemente, delle risorse umane rispetto all'ufficio da ricoprire in base alle esigenze della tutela della buona amministrazione. Al segretario sono, poi, demandate funzioni di controllo delle decisioni che implicano un rischio di corruzione e che solo esemplificativamente sono indicate nel comma 16 e tra le quali vi sono le attribuzioni di vantaggi economici, appalti, concessioni e autorizzazioni, concorsi del personale. Il responsabile, segretario comunale, avrà anche la funzione di verifica dell'attuazione del piano nonché della modifica di esso allorché intercorrano modifiche organizzative. Ciò comporta un obbligo elevato di vigilanza attiva. La norma, questo non può sfuggire, afferma che anche i mutamenti dell'attività amministrativa vadano vigilati e, quindi, non solo quelli organizzativi. L'ampiezza della parola azione amministrativa va valorizzata e ci permette di affermare che il segretario, con la novella della legge n. 190, diventa il controllore della legalità comportamentale all'interno dell'ente locale<sup>199</sup>. Le responsabilità connesse agli obblighi di vigilanza in termini di responsabilità disciplinare e contabile per danno all'immagine dell'ente, sono molto gravose e sono (forse) bilanciate da penetranti poteri di verifica organizzativa. Si consideri, infatti, che il segretario ha anche il potere di verificare con il dirigente delle risorse umane la attuazione effettiva della rotazione degli incarichi di vertice dirigenziale. Quindi è autorizzata per legge la condivisione di questa (sola) competenza attribuita formalmente ad altro soggetto. Fermo restando le criticità di questo meccanismo per le amministrazioni di più ridotte dimensioni, questa verifica si esprime secondo la nostra prospettiva come potere organizzativo a valore conformante. Le esigenze della difesa della buona amministrazione sotto la specie della anticorruzione conforma

---

<sup>198</sup> Per semplicità se ne riporta il testo: (...) comma 1 lettera a-bis): *“i dirigenti (ndr) propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4”*.

<sup>199</sup> L'utilizzo della parola comportamento non costituisce una deriva organizzativa e manageriale al discorso, ma è solo il modo di comprendere la complessità dell'azione amministrativa, di cui è sinonimo, poiché comprende le scelte tipicamente pubblicistiche, quelle di diritto privato funzionalizzato all'interesse comunitario, le scelte organizzative sui servizi pubblici, i meri comportamenti interni al lavoro quotidiano, quelli di matrice politica degli amministratori.

anche la discrezionalità del sindaco e del dirigente alle risorse umane all'attribuzione degli incarichi dirigenziali, nel senso che la rotazione degli stessi si deve effettivamente esprimere in misure soggettive di cambiamento organizzativo e, nei fatti, ma diremmo anche in diritto, la circostanza si pone quale variabile dipendente dell'organizzazione.

La lettera e) del comma 9 dell'articolo 1 della legge 190 è particolarmente significativa, poiché mette in evidenza la funzione del segretario di conformare alle esigenze dell'attività anticorruzione anche i rapporti coi terzi che entrino in contatto con l'amministrazione e che in nome e/o per conto di essa svolgano attività professionali e non. Infatti una stretta collaborazione con il Responsabile investe anche i soggetti estranei alla pubblica amministrazione che, tuttavia, hanno rapporti di lavoro professionali o forniscono alla stessa beni o servizi, ciò in quanto il nuovo Codice di comportamento dei pubblici dipendenti<sup>200</sup> prevede che le pubbliche amministrazioni estendano, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta a tutti i collaboratori o consulenti, qualsiasi sia il contratto, incarico o il titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tal fine, le amministrazioni sono tenute ad inserire nei contratti e negli atti d'incarico, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi previsti dal Codice. Non può sfuggire allo studioso, per ricostruire il quadro e valutare la complessiva immagine, che i contratti anche di prestazione di opera professionale sono redatti, sovente, dal segretario comunale che, come noto, svolge funzioni di collaborazione e assistenza agli organi anche amministrativi ex articolo 97 Tuel, nonché svolge le

---

<sup>200</sup> Adottato con Dpr n. 62/13. In particolare l'articolo 8 prevede che: *"Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza"*. Tra le funzioni del Responsabile della anticorruzione vi ritroviamo un ruolo centrale nella predisposizione, diffusione e monitoraggio del Codice. Il contenuto va predisposto dal Responsabile Anticorruzione insieme all'Ufficio per i Procedimenti disciplinari. Ai sensi dell'art. 54, comma 5, D. Lgs. n. 165/2001 che dispone le regole generali per l'elaborazione di codici propri, ogni p.a. deve prevedere una partecipazione pubblica. Ne consegue che il Responsabile Anticorruzione dovrà pubblicare sul sito un avviso pubblico contenente i principali contenuti del codice con invito a far pervenire da chiunque sia interessato delle osservazioni entro un termine prestabilito. L'invito ad ogni modo dovrà avere un contenuto ben definito; è logico ipotizzare che i contributi esterni potranno prettamente riguardare il rapporto con il pubblico ( un'integrazione dell'art. 12 del Codice generale, DPR n. 62/2013), i divieti di regali o altre utilità (integrazione dell'art. 4 Codice generale) i principi generali (un'integrazione dell'art. 2 Codice generale) o i principi di trasparenza (integrazione dell'art. 9 del Codice generale). E' facile ritenere che su tale fase interverranno chiarimenti nella delibera definitiva della Civit.



funzioni notarili in nome e per conto esclusivo dell'ente. Inoltre i contratti possono, se non addirittura devono, essere oggetto di controllo successivo ex articolo 147 bis Tuel. Questo significa che in capo al segretario comunale è stata incentrata una funzione di controllo estesa e pervasiva che nel suo esercizio modifica lo status del segretario come fino ad oggi l'abbiamo conosciuto, perché coinvolge anche i terzi che entrano in contatto con l'amministrazione. Il ruolo del segretario si sposta sul lato esterno dell'azione amministrativa.

La norma, inoltre e in maniera piuttosto scontata, attribuisce al segretario l'obbligo di comunicare un referto sull'attuazione del piano all'organo di indirizzo politico. Solo ove ritenuto opportuno dall'organo stesso oppure nei casi di richiesta del responsabile dell'anticorruzione questi ultimi può essere audito. Il Responsabile anticorruzione dovrà tenere conto delle osservazioni pervenute nella relazione illustrativa di accompagnamento del codice. Elaborato lo schema definitivo di provvedimento, questo dovrà ricevere parere obbligatorio da parte dell'Oiv<sup>201</sup>. Il problema che qui si pone è la medesimezza soggettiva negli enti locali, rinvenibile proprio nel segretario tra Oiv e responsabile della anticorruzione, che non permetterebbe di esercitare la funzione consultiva.

Il codice speciale è infine adottato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente<sup>202</sup>. Si ripropongono, qui, ancora un volta i dubbi sopra esposti sulla competenza dell'organo politico, a cui si rinvia, ma che testimoniano che le criticità di governance interna agli enti locali sono sempre rilevanti e non vanno trascurate in ogni discorso che riguardi le autonomie territoriali e che voglia assumere un connotato di scientificità, poiché la governance, anche interna si pone come ambito delle relazioni e, quindi, come perimetro esterno di analisi, anche giuridica.

---

<sup>201</sup> Ricordiamo che a tale organo spetta poi accertare che ai fini della performance e, di conseguenza all'attribuzione di premialità, si tenga conto delle violazioni sanzionate al codice di comportamento. Si presume che anche di questo parere si dovrà tenere conto in sede di approvazione finale del documento.

<sup>202</sup> In realtà si potrebbe ritenere che per soluzione di continuità con il piano di prevenzione e per la trasparenza, anche in questo caso l'adozione spetti alla Giunta. Ma questo è un punto che va ancora chiarito. Il codice andrà trasmesso alla Civit unitamente alla relazione illustrativa secondo modalità che verranno chiarite da essa prossimamente (probabilmente nella delibera definitiva).

## **12. LA TUTELA DEI PRINCIPI DI UNITA' ECONOMICA DELLA REPUBBLICA: LE NOVITA' DEL D. LGS. N. 149/2011**

L'articolo 4 e 4-bis del d. lgs. n. 149/11 prevedono alcune significative novità che incidono sulle funzioni di controllo e sul ruolo del segretario comunale.

Le autonomie locali, all'inizio di ogni mandato politico amministrativo, devono redigere una relazione di inizio mandato che ha lo scopo di descrivere compiutamente lo stato economico, patrimoniale e finanziario dell'ente, nonché inserire ogni altra valutazione utile perché possa essere rappresentato l'andamento delle finanze locali e possa fornire alla competente sezione regionale della Corte dei conti elementi di valutazioni per il proprio controllo successivo sulle gestioni. L'articolo 4 prevede, invece una relazione di fine mandato<sup>203</sup>.

Queste relazioni devono essere sottoscritte dal Sindaco o dal Presidente della Provincia e preparate dal responsabile del servizio finanziario oppure dal segretario generale. Anche in questo caso un atto a valore regolamentare interno<sup>204</sup> individuerà il soggetto specifico. I dati che le relazioni devono contenere sono descritti nel comma 4 dell'articolo 4. Sono tutti dati finanziari e coinvolgono i comportamenti gestori dell'amministrazione. L'elencazione, evidentemente, tassativa, è indicata

---

<sup>203</sup> L'art. 11 del dl n. 16/2014 ha ulteriormente modificato l'art. 4 in parola. Per semplicità si riporta solo i commi interessanti dalla novella: "Art. 11 Relazione fine mandato Sindaci e Presidenti delle province.

1. I commi 2, 3, 3-bis, dell'articolo 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, sono sostituiti dai seguenti:"2. La relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, e' sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e, nei tre giorni successivi la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal presidente della provincia o dal sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La relazione di fine mandato e la certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune da parte del presidente della provincia o del sindaco entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione dell'ente locale, con l'indicazione della data di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. 3. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e, nei tre giorni successivi la relazione e la certificazione sono trasmesse dal presidente della provincia o dal sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Il rapporto e la relazione di fine legislatura sono pubblicati in fine sul sito istituzionale della provincia o del comune entro e non oltre i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione dell'ente locale, con l'indicazione della data di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti."

<sup>204</sup> L'atto potrà consistere in una disposizione dei regolamenti interni di controllo, in una decreto sindacale, anche preceduto da una delibera di giunta, dal regolamento di organizzazione dei servizi oppure da quello di contabilità. Si esclude che possa intervenire la sola delibera di giunta poiché tale soggetto non ha competenze in materia di organizzazione interna, salvo casi residuali e stabiliti per legge. Eventuali delibere in questo senso sono da considerarsi solo con effetto preparatorio e hanno più un valore politico, del tutto legittimo, di condivisione che produrre un vero e proprio effetto costitutivo di nomina.

nel comma è ivi si rinvia<sup>205</sup>, ma qui occorre far notare che tra i dati da rilevare vi è l'importante *“esiti dei controlli interni”* e (suo) *“sistema”*, nonché l'innovativo *“eventuali rilievi della Corte dei Conti”*. I dati sono molto tecnici e, certamente, il coinvolgimento del servizio finanziario è innegabile. Molto probabile che la prassi si muoverà in maniera disomogenea. Il suggerimento è quello di coinvolgere entrambi i soggetti, ma sotto la direzione del segretario per creare coerenza tra la sovrintendenza del lavoro dei dirigenti apicali o dei responsabili di servizio, i compiti di collaborazione referente agli organi politici (Sindaco compreso, che, qui, deve firmare la relazione cioè che resta l'unico titolare dell'obbligo giuridico)<sup>206</sup>. Sorprende che il legislatore non abbia coinvolto il collegio o il revisore unico del conto; forse la ratio di tale scelta potrebbe essere rintracciata nella considerazione per cui tale soggetto è considerato estraneo all'organizzazione, mentre il controllo che qui si intende descrivere è pur sempre una funzione interna. Il ruolo del segretario è quello essenzialmente collaborativo ma, si noti, che ove venga affidato al segretario non si tratterà di compilare il modello della relazione inviata dal Tavolo di coordinamento della finanza pubblica, ma di operare una descrizione del sistema dei controlli interni, evidentemente a cui si partecipa, e l'andamento gestionale complessivo. Non può sfuggire che, anche se i dati richiesti sono di natura finanziaria, essi riguardano dimensioni unitarie e complessiva dell'*agere* amministrativo. Infatti ove la norma chiede la descrizione dei saldi di finanza pubblica, con evidente riferimento non solo agli equilibri di bilancio ma anche del patto di stabilità, nella sua conformazione verticale, orizzontale e circolare-regionale, si riferisce all'intero percorso amministrativo di convergenza verso tali fini; ove la disposizione chiede notizie sulla situazione finanziaria e patrimoniale dei soggetti esterni è chiaro che l'analisi deve

---

<sup>205</sup> Ecco l'elenco: *“4. La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard; d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio; e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale”*.

<sup>206</sup> Sarebbe possibile anche suddividere la responsabilità preparatoria della relazione considerando che i compiti di cui alla lettera a) e b) potrebbero essere intestate al segretario, e lasciare che gli altri adempimenti siano soddisfatti dal responsabile del servizio finanziario. Tale scelta non convince perché ogni processo seppure condiviso, come sempre accade nel rapporto tra dirigente e responsabile del procedimento o di firma o del fatto di funzioni specifiche, deve sempre trovare un coordinamento finale unitario, anche ai fini dell'attribuzione della responsabilità amministrativa, civile e contabile.

essere estesa all'area della consolidazione, di cui abbiamo già parlato; anche la lettera e) chiaramente indica che il focus dell'attenzione deve essere la qualità dei servizi resi e dei cosiddetti output; infine il valore dell'indebitamento comunale è parametro oggi particolarmente sotto la vigilanza esterna della Corte dei conti, soprattutto in riferimento alle nuove modalità anche indirette di finanziamento<sup>207</sup>, da considerare all'interno dei generali limiti. Tutto quanto stiamo sinteticamente venendo a indicare rende ancora maggiore il coinvolgimento del segretario nelle forme di controllo già sopra segnalate e avvalorata la tesi della necessità della figura di unitarietà direzionale complessiva del sistema dei controlli interni. Questa funzione è esercitata, poi, nell'interesse dello Stato-comunità, cioè dell'insieme dei soggetti della Repubblica, poiché l'incipit dell'articolo 4 non lascia dubbi, circa il fine di tutela dell'unità economica della finanza pubblica del suo coordinamento e il rispetto del principio di trasparenza delle decisioni pubbliche di entrata e spesa. Si vorrebbe sostenere, ora, che il segretario qui ha un ruolo quasi di ufficio indiretto della Corte dei conti, al pari di quanto accade ai revisori dei conti<sup>208</sup>.

### **13. LA TRASPARENZA COME CONTROLLO E COME BUONA AMMINISTRAZIONE: IL RUOLO DI SINTESI DEL SEGRETARIO**

Il tema della trasparenza dell'azione amministrativa, ci è noto, è molto più ampio di quello che si rappresenterà qui, perché involve valutazioni sul procedimento amministrativo, sull'accesso amministrativo agli atti, sulla nuova forma di accesso, il cosiddetto accesso civico, sul cosiddetto accesso alle informazioni ambientali, sulla prevenzione della corruzione. Però il tema sollecita alcune ristrette osservazioni ove si voglia

---

<sup>207</sup> Si pensi al leasing finanziario, a quello immobiliare e al contratto di disponibilità, indicato nel Codice degli appalti pubblici.

<sup>208</sup> Questa natura non è messa in discussione da alcuno, anche in presenza di una individuazione casuale per sorteggio. L'articolo 16, comma 25 del dl 138/2011 convertito dalla L. 148/2011 prevede nuove modalità per la nomina dei revisori dei conti degli enti locali. A decorrere, infatti, dal primo rinnovo dell'organo di revisione successivo alla data di entrata in vigore del decreto, i revisori dei conti sono scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti, a livello regionale, nel Registro dei revisori legali nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Il 20 marzo 2012 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il Regolamento, previsto dalla norma, che definisce i criteri per l'inserimento degli interessati in tale elenco. A tal proposito, il Ministero dell'interno ha emanato una circolare con la finalità di fornire le prime indicazioni per uniformare le procedure applicative sul territorio nazionale. La circolare è la FL 72/2012. anzi il sistema di individuazione è stato il completamento di un percorso cominciato all'inizio degli anni 2000 ed è considerato un necessario istituto organizzativo per liberare il revisore dall'incompatibilità tra l'interesse alla sana gestione finanziaria e quello personale e soggettivo della nomina politica, seppure per elezione consiliare.

considerare, come fa la più avvertita dottrina recente<sup>209</sup>, che la trasparenza dell'azione amministrativa è un tema che tange quella dei controlli. Il passaggio dell'*agere* amministrativo dall'adempimento al risultato ha comportato la modifica delle prospettive formalistiche in teoriche sostanziali. Alcuni nodi critici sono rappresentati dalla lotta alla corruzione, di cui al paragrafo precedente e della trasparenza. Essa, nel recentissimo d. lgs. n. 33/2013 viene vista anche come controllo. A noi il compito di esplorare questo tema rispetto ai controlli interni e al ruolo del segretario.

Sia beninteso fin da subito che, qui, la funzione di controllo è quella esterna dei cittadini nell'ambito della dinamica amministrativa e politica sul territorio e ciò, onestamente fuoriesce dal nostro perimetro di ricerca. Ma vi sono alcuni aspetti, invece che riguardano proprio il tema che si sta conducendo con questo lavoro, cioè quello dei controlli interni, essenzialmente quelli di gestione e di regolarità amministrativa e sul punto, la materia si interseca con il precedente della anticorruzione e vede il segretario comunale titolare di funzioni di garanzia questa volta diversamente declinate rispetto alla precedente versione sui controlli interni ex articoli 147 e ss. del Tuel e dell'articolo 1, comma 6 e ss. della legge n. 190/12. E solo ed esclusivamente su tali profili di intersecazione si produrrà qualche considerazione e solo nell'ottica che potrà tornare utile alla compilazione di un discorso coerente con lo scopo finale della nostra ricerca: individuare il ruolo e le funzioni del segretario comunale provinciale rispetto all'intero sistema dei controlli interni.

Nell'ambito della più efficace organizzazione del sistema decentrato di prevenzione degli episodi di illegalità rientra il raccordo tra le competenze della nuova figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e quelle del Responsabile per la trasparenza e l'integrità, figura introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2009 ed ora disciplinata dall'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Ai predetti fini, la soluzione prospettata *ex lege* è l'unificazione, "*di norma*", delle funzioni in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione. Laddove l'amministrazione abbia nominato soggetti distinti per le funzioni in materia di trasparenza e per quelle di prevenzione della corruzione, essa, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, deve comunque garantire un adeguato coordinamento tra i due soggetti, i cui nominativi devono essere pubblicati anche sul sito istituzionale. La concentrazione in capo ad un unico dirigente o, comunque, lo stringente raccordo tra le due figure qualora distinte si correlano alla previsione dell'articolo 10 del predetto decreto legislativo che, imponendo il necessario collegamento tra

---

<sup>209</sup> Su questo punto specifico e sul rapporto tra trasparenza e controlli il testo di Tanda P., op. cit.

il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e le misure e gli interventi predisposti da ciascuna amministrazione per la prevenzione della corruzione, prevede che il citato Programma costituisca una specifica sezione del Piano triennale anticorruzione<sup>210</sup>. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità rimane, dunque, strumento di programmazione autonomo rispetto al Piano di prevenzione nella necessaria garanzia comunque del coordinamento e della coerenza fra i contenuti che ogni amministrazione potrà realizzare secondo le proprie peculiarità organizzative e funzionali, nel rispetto del medesimo termine del 31 gennaio per l'adozione dei due atti. La tendenziale confluenza delle figure e degli strumenti di pianificazione in tema di anticorruzione e trasparenza intende, evidentemente, corrispondere a quell'ineludibile esigenza "di sistema" di concentrare in un unico soggetto e in unico atto di programmazione le responsabilità e le iniziative per il funzionamento dell'intero meccanismo di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione, nella considerazione della trasparenza come strumento in chiave dissuasiva dei fenomeni di cattiva gestione, identificabili come presupposti di potenziali episodi di corruzione. La definizione del Programma e gli eventuali aggiornamenti annuali sono di competenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, lettera d), del decreto legislativo n. 150 del 2009, nell'ambito di una forma di regia condivisa con l'Organismo indipendente di valutazione (OIV), tenuto conto del fatto che questo organo ex articolo 14, comma 4, lettere f) e g), del citato decreto legislativo è *"responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti*

---

<sup>210</sup> Sul punto cfr.: delibera della CIVIT n. 50/2013 *"Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016"*, che fornisce le indicazioni per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il suo coordinamento con il Piano di prevenzione della corruzione previsto dalla legge n. 190/2012, per il controllo e il monitoraggio sull'elaborazione e sull'attuazione del Programma, con ciò integrando, alla luce delle rilevanti modifiche normative, le delibere CIVIT n. 105/2010, *"Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità"*, e n. 2/2012, *"Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità"*. La delibera della CIVIT n. 50/2013, nelle more dell'adozione del Piano nazionale anticorruzione, che costituisce la base per i singoli Piani triennali di prevenzione della corruzione, e in considerazione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 nonché dell'avvenuta adozione dei Piani della performance per il triennio 2013-2015, o di analoghi strumenti di programmazione, aveva fissato il termine per l'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità il 31 gennaio 2014, salvo successive integrazioni al fine di coordinarne i contenuti con quelli del Piano triennale per la prevenzione della corruzione qualora entro quella data non sia stato adottato anche quest'ultimo. Il differimento del termine per l'adozione del Programma risponde a esigenze di semplificazione volte a non creare duplicazioni di adempimenti da parte delle pubbliche amministrazioni e a consentire l'adozione di atti programmatori fra loro coerenti e coordinati. Inoltre, questo differimento tiene anche conto del fatto che ad oggi non è stato ancora adottato il Piano nazionale anticorruzione che costituisce un importante presupposto per la definizione delle misure in materia di trasparenza.

*“predisposti dalla Commissione” e “promuove e attesta l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità”.*

Il Responsabile per la trasparenza e l’integrità è chiamato a svolgere *“stabilmente”* i compiti di monitoraggio e di vigilanza sull’adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dal decreto n. 33 del 2013, secondo modalità rimesse all’autonomia organizzativa delle singole amministrazioni, assicurando la completezza, chiarezza ed aggiornamento delle informazioni rese accessibili mediante pubblicazione (ovvero la qualità delle informazioni di cui all’art. 6 del decreto). Al contempo, è chiamato a vigilare sull’attuazione del Programma triennale ed a provvedere al suo aggiornamento in relazione agli esiti sia dell’attività di controllo sull’attuazione degli obblighi di trasparenza, sia della verifica degli effetti delle ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza assunte con lo stesso Programma. A queste attività sono chiamate a concorrere in primo luogo i responsabili dei singoli uffici, ai quali spetta il compito di partecipare all’individuazione, all’elaborazione e alla pubblicazione delle informazioni sulle quali assicurare la trasparenza nonché all’attuazione delle iniziative di loro competenza previste nel Programma.

In considerazione dei rilevanti profili di responsabilità connessi all’assolvimento degli obblighi di pubblicazione e ai più penetranti poteri di controllo attribuiti alla Commissione e al Responsabile della trasparenza dal decreto legislativo n. 33 del 2013, assume particolare rilievo, nel nuovo quadro normativo, l’attestazione sull’assolvimento degli obblighi cui sono tenuti gli Oiv ai sensi dell’art. 14, c. 4, lett. g), del decreto legislativo n. 150 del 2009<sup>90</sup>. All’Oiv spetta comunque anche la verifica sui contenuti del Programma per la trasparenza e l’integrità che deve riguardare sia la qualità del processo di elaborazione (coinvolgimento degli *stakeholders*, collegamento *performance*-trasparenza) sia quella del processo di attuazione del Programma (monitoraggio, misure organizzative, pubblicazione dei dati).

Il Responsabile della trasparenza si pronuncia in ordine alla richiesta di accesso civico e ne controlla e assicura la regolare attuazione, segnalando i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione all’organo di indirizzo politico, all’Organismo Indipendente di Valutazione (Oiv), alla Civit, quale Autorità Nazionale anticorruzione, e, nei casi più gravi, all’Ufficio di disciplina, per le eventuali iniziative di competenza. Nel caso in cui il Responsabile non ottemperi alla richiesta, è previsto che il richiedente possa ricorrere al titolare del potere sostitutivo in caso di mancata conclusione dei procedimenti amministrativi di cui all’art. 2, comma 9- *bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che dunque assicura la

pubblicazione e la trasmissione all'istante dei dati richiesti. Il Responsabile è specificatamente tenuto a controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico. Ai fini della migliore tutela dell'esercizio dell'accesso civico, soprattutto nei casi in cui siano assegnate ad un unico dirigente le funzioni di Responsabile della trasparenza e di prevenzione della corruzione, le competenze relative all'accesso civico possono essere delegate dal Responsabile della trasparenza ad altro dipendente, in modo che il potere sostitutivo rimanga comunque in capo al Responsabile stesso.

Con riferimento alle amministrazioni con organizzazione complessa anche per il Responsabile per la trasparenza può essere prevista la possibilità, analogamente al Responsabile della prevenzione della corruzione, di avvalersi di referenti per la trasparenza in strutture interne all'amministrazione, anche territoriali, secondo modalità di coordinamento che devono essere comunque indicate nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

L' Anac-Civit può chiedere conto direttamente al Responsabile per la trasparenza dei risultati della sua attività di vigilanza, una richiesta e un riscontro che non prevedono alcuna mediazione da parte dell'amministrazione di appartenenza del Responsabile. Alla stessa Civit è riconosciuta la possibilità di rivolgersi direttamente all'Oiv per acquisire tutte le ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza, nonché di attivare poteri ispettivi e dispositivi nei riguardi delle pubbliche amministrazioni e di segnalare direttamente all'Ufficio di disciplina le eventuali violazioni imputabili a carico del Responsabile. La mancata predisposizione del Programma per la trasparenza costituisce comunque per il Responsabile elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale ex articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine della amministrazione ed è comunque valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Le predette responsabilità non ricorrono se l'inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Un profilo rimasto in ombra nella dottrina che ha commentato gli obblighi di trasparenza è quello della interferenza tra l'organismo di valutazione interno e il responsabile della trasparenza. Il tema è qui da proporre poiché nelle amministrazioni locali i due soggetti potrebbero coincidere nella figura soggettiva del segretario comunale e ciò implica problemi giuridici di coordinamento e di applicazione delle norme.

Come noto nelle amministrazioni locali l'Oiv può essere sostituito da organismi, anche monocratici di valutazione. Questo ha permesso a molte



amministrazioni di individuare nel segretario comunale questa figura, conseguendo il risultato di individuare un soggetto che conosce l'organizzazione interna degli enti e dall'altro lato permette un rilevante risparmio di risorse finanziarie<sup>211</sup>. E come abbiamo visto il responsabile della trasparenza è di norma il segretario. Questa sovrapposizione si supera nominando quale responsabile della trasparenza un soggetto diverso, anche adottando misure organizzative idonee allo scopo. A titolo meramente esemplificativo si potrebbe utilizzare lo schema del convenzionamento tra enti per l'organismo di valutazione. La sovrapposizione soggettiva, invece, non permetterebbe all'Oiv, per esempio, di attestare l'attuazione degli obblighi di trasparenza, che si risolve evidentemente in una disapplicazione della legge, ritenuta inammissibile.

Il piano viene approvato dall'organo di indirizzo politico. Anche qui vale il medesimo discorso fatto per il piano anticorruzione, di cui si vogliono evidenziare le medesime criticità pratiche, sulla scorta della (stavolta) non ambigua lettera legis. La trattazione di questo profilo non sembra affatto tuzioristica, poiché la competenza funzionale nei casi dei piani, invece, da la consistenza della governance dei controlli interni. Un piano approvato dall'organo giuntuale reca con sé un significato giuridico rispetto alla circostanza dell'approvazione consiliare. La snellezza procedimentale effettivamente propria solo della Giunta nei fatti non deve però far superare il dato normativo. Sottrarre all'organo consiliare questa competenza non solo (continua) a svilire le funzioni del massimo organo di rappresentanza territoriale ma in relazione al ruolo del segretario comunale è rilevante, sol considerando che un piano di cui il responsabile è il segretario ove sia approvato dalla Giunta comunale conferma un ruolo piuttosto gestorio del soggetto, mentre la titolarità nella predisposizione del piano ove, invece sia approvato dal consiglio dice della terzietà del soggetto, innanzitutto perché sarebbe l'unico dirigente a cui viene conferito un mandato esplicito mediante un atto deliberativo costitutivo e, poi, perché il consiglio non è organo di gestione diretta, ma di programmazione e di indirizzo (e controllo); inoltre il consiglio comunale non è espressione delle sole maggioranze politiche e la presenza delle minoranze qualifica le funzioni ivi espletate in maniera particolarmente ancorata all'interesse generale e non particolare o prevalente. Queste argomentazioni, come vedremo oltre, condizionano il ruolo del segretario nella prospettiva macro strutturale e potrebbero avere riflessi anche sullo status del medesimo.

---

<sup>211</sup> Tale risparmio è dovuto alla circostanza secondo cui tali funzioni non vengono retribuite in aggiunta agli emolumenti che potrebbero già spettare al segretario. Al massimo possono essere valutate ai fini dell'indennità di risultato che gli spetta.

## 14. IL RUOLO DEL SEGRETARIO NEL (RINNOVATO) PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DI RISULTATO

Recentemente il legislatore è intervenuto, ancora una volta<sup>212</sup>, per disciplinare il rapporto procedimentale tra pubblica amministrazione e cittadino. Ci si riferisce in particolare agli artt. 1, comma 1, del D.L. 5/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2012 e 13, comma 01, del D.L. 83/2012, convertito con modificazioni nella legge 134/2012, che hanno completamente innovato l'art. 2, comma 9 della L. 241/90, introducendo tra l'altro, i commi 9/bis, 9/ter, 9/quater e 9/quinquies<sup>213</sup>. La norma è, in sintesi, intervenuta sulla ridefinizione dei termini procedimentali, ma, soprattutto, ha introdotto un'ipotesi di sostituzione del responsabile del procedimento, in cui è coinvolto il vertice amministrativo dell'ente locale, cioè il segretario. Il nuovo comma 9 ter dell'articolo 2 secondo la prospettiva unica che si sta seguendo in questo lavoro ha introdotto un caso speciale di sostituzione dell'azione amministrativa con finalità di controllo, evidentemente interno. È solo il caso di sottolineare che autorevole dottrina<sup>214</sup> ha sottolineato che non ogni ipotesi di sostituzione abbia la finalità di controllo; per cui essa va evinta dal contesto normativo e ordinamentale in cui si muove l'interprete.

<sup>212</sup> Ricordiamo il non più recente intervento con legge n. 69/09, sulla stessa materia di cui in parola.

<sup>213</sup> Tali commi così dispongono: "9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. 9-bis. L'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'Amministrazione, è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile sulla home page, l'indicazione del soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria. 9-ter. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario. 9-quater. Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsti dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 9-quinquies. Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte è espressamente indicato il termine previsto dalla legge o dai regolamenti di cui all'articolo 2 e quello effettivamente impiegato".

<sup>214</sup> Cfr. Casetta E., op. cit. , pag. 92 e ss. L'A. afferma che: "la figura ricorre in una serie di ulteriori situazioni tra loro assai diverse: avocazione, controllo sostitutivo, supplenza, sostituzione processuale e così via. In ogni caso essa comprende la sostituzione nei rapporti tra enti e quella nei rapporti tra organi".

Sul punto specifico non occorre intrattenersi molto, ma solo sottolineare che la finalità di controllo si evince dall'articolo 2 inteso nel suo complesso<sup>215</sup>; infatti esso si riferisce ai procedimenti che sono iniziati d'ufficio o a istanza di parte, ma obbligatoriamente; siamo, cioè, nel campo degli obblighi amministrativi<sup>216</sup> e la sostituzione, quando è attivata o

---

<sup>215</sup> A proposito di complessità la legge n. 69/2009 fa sistema con quella oggetto della L. n. 241/90 per i seguenti pregnanti motivi: - la materia è stata oggetto di innovazione con l'articolo 7 della legge 69/2009 al fine di ridurre i termini di conclusione dei procedimenti ed assicurare l'effettività del loro rispetto da parte delle amministrazioni; - a seguito della citata legge 69/2009, il rinnovato articolo 2 della legge 241/1990 stabilisce che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro trenta giorni (termine in precedenza fissato in novanta giorni), a meno che disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di natura regolamentare, da emanarsi da parte di ciascuna amministrazione ai sensi dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 2 della legge 241, prevedano un termine diverso; - all'adozione di tali provvedimenti si provvede con uno o più regolamenti comunali che individuano i termini di conclusione dei procedimenti di competenza dell'amministrazione; - in ogni caso, i termini fissati dalle amministrazioni non possono comunque essere superiori ai novanta giorni (laddove in precedenza non era fissato alcun limite temporale nella autonoma determinazione dei termini da parte delle amministrazioni); - tuttavia la legge ammette la possibilità di prevedere termini superiori ai novanta giorni in considerazione della «sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento»; - nei predetti casi, tuttavia, il termine massimo di durata non può oltrepassare comunque i centottanta giorni; - i termini, infine, per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. Inoltre che la legge n. 69/2009, al fine di stabilire una rideterminazione dei termini procedurali, con l'obiettivo di dare effettività a tali disposizioni, ha disciplinato le conseguenze del ritardo da parte dell'amministrazione, sia nei riguardi dei cittadini destinatari dell'azione amministrativa, sia nei riguardi dei dirigenti ai quali si possa far risalire la responsabilità del ritardo medesimo e che, pertanto, l'articolo 2-bis della L. 241 (introdotto dal citato art. 7) prevede l'obbligo del risarcimento del danno ingiusto cagionato al cittadino in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

<sup>216</sup> cfr. Greco R., La riforma della legge 241/90, con particolare riguardo alla legge 69/2009: in particolare, le novità sui termini di conclusione del procedimento e la nuova disciplina della conferenza dei servizi, Relazione svolta al "corso di formazione per magistrati amministrativi", Roma, SSAI, il 27 novembre 2009. L'A. proprio in riferimento ai casi ancora non previsti di situazioni di inerzia irremovibile affermava: *"In altri termini: quid juris in caso di scadenza del periodo massimo di sospensione e di perdurante inerzia dell'amministrazione procedente? È possibile al privato interessato azionare il rimedio ex art. 21 bis l. nr. 1034/71 per sollecitare la ripresa dell'iter procedimentale? E, in caso di risposta negativa, quali rimedi ha il privato a fronte di tale nuova e peculiare inerzia? Al riguardo, due sono le soluzioni possibili. Una prima possibilità è ammettere che l'interessato, anche in questo caso, possa esperire la speciale azione di cui al più volte citato art. 21 bis: tale soluzione coinvolge il noto problema dell'ammissibilità di tale rimedio nei confronti del c.d. "silenzio procedimentale" della p.a. (ossia di un'inerzia collegata non all'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, ma a un atto interno a quest'ultimo). A stretto rigore, in questi casi andrebbe esclusa l'utilizzabilità dell'impugnativa del silenzio-inadempimento, non solo e non tanto per la diversità di situazioni (trattandosi di sollecitare non la conclusione del procedimento, ma la sua riattivazione), quanto soprattutto per un dato letterale apparentemente insormontabile, e cioè che l'art. 2, comma 8, l. n. 241/90 consente la proposizione del ricorso avverso il silenzio "decorso i termini per la conclusione del procedimento", facendo dunque chiaramente riferimento ai soli termini finali, e non anche a termini procedurali (quale è quello oggi previsto dal comma 7 in tema di sospensione). Malgrado ciò, già nell'assetto previgente parte della dottrina<sup>216[20]</sup> e della giurisprudenza<sup>216[21]</sup> si sono espresse nel senso dell'estensibilità in via analogica del rito del silenzio anche laddove si tratti di reagire a un ingiustificato protrarsi della sospensione del procedimento, sul rilievo che in questi casi l'inerzia della p.a. produce un effetto di arresto procedimentale,*

prevista per il compimento di atti siffatti, ha una finalità di controllo, quasi di sanzione. Questo è il nostro caso. La sostituzione prevista dal novellato articolo 2 ha questi scopi e chiama i vertici amministrativi ad intervenire in qualità di responsabili del procedimento sostituiti. Occorre, subito, chiedersi, dopo questo inquadramento necessario, quali sino le interferenze con il tema che si sta trattando in questo lavoro. Essa consta nella circostanza che il rispetto dei termini procedurali è, da un lato, elemento di valutazione della performance amministrativa, dall'altro, allo standard anticorruzione e, dall'altro ancora, rileva, altresì, per la valutazione della responsabilità disciplinare.

L'interesse pubblico tutelato dalle norme in parola sono la buona amministrazione, sub species trasparenza e la sana gestione dell'azione procedimentale, sub specie, rispetto dei termini che, a loro volta, potrebbero costituire elementi sintomatici della presenza di corruzione<sup>217</sup>. Il ruolo segretariale, qui, è quello dell'intervento *ad hoc* su un procedimento specifico ove esso si incagli temporalmente. Sotto il profilo amministrativistico l'intervento si attiva nel caso in cui il procedimento non sia concluso nei termini stabiliti dal regolamento interno oppure nell'ordinario termine dei 30 gg. stabiliti per legge. La figura della sostituzione da parte del segretario prevede, negli enti con dirigenza, l'inerzia oppure l'inadempimento del dirigente<sup>218</sup>, e negli enti senza dirigenza, dei responsabili di servizio, ma non anche in ogni caso di inerzia, poiché rientra nei compiti del responsabile di una struttura e di un dirigente individuare gli opportuni meccanismi all'interno del proprio ufficio o servizio. Per cui solo nei casi in cui i vertici amministrativi nominati ex articolo 50, comma 10 Tuel, siano inadempienti il segretario è ex lege il sostituto. Egli interviene poiché è titolare ex art. 97 Tuel della sovrintendenza delle funzioni dirigenziali, e anche in qualità di

---

*immediatamente lesivo per il privato interessato al procedimento, impedendo la prosecuzione e la definizione di quest'ultimo". In alternativa, al fine di attribuire un qualche significato concreto alla previsione di un termine massimo per la sospensione del procedimento - non potendo immaginarsi che il privato sia del tutto sfornito di tutela a fronte di una perdurante e colpevole inerzia della p.a. - potrebbe ipotizzarsi, ferma restando l'illegittimità di un eventuale atto soprassessorio di sospensione che non rispettasse il limite massimo di cui al ridetto comma 7 (atto che forse sarebbe anche immediatamente impugnabile, avendo il valore sostanziale di arresto procedimentale), che negli altri casi l'effetto della norma sia quello di far riprendere ex lege, al trentesimo giorno dalla sospensione, il decorso del termine sospeso, con la conseguenza che alla sua scadenza l'interessato potrà attivare il rimedio avverso il silenzio ex art. 21 bis. In sostanza, secondo questa lettura il significato della previsione sarebbe quello di non impedire in nessun caso al privato l'esperibilità dell'impugnazione del silenzio, quand'anche l'amministrazione avesse inteso "eludere" il termine di conclusione del procedimento mediante un atto di sospensione sine die".*

<sup>217</sup> Il legislatore opera una presunzione *iuris tantum*, cioè inderogabile e che non ammette prova contraria, su questa ultima circostanza. Forse un profilo di irragionevolezza costituzionale sembra esservi, se la giurisprudenza nel concreto non leggerà queste circostanze ad altri elementi di fatto. Per cui in via preventiva il legislatore ha stabilito una soglia molto anticipata di pericolo corruttivo. La fattispecie amministrativa è stata costruita come fattispecie (penalistica) di pericolo.

<sup>218</sup> Riferimenti del contenuto a questo obbligo generale sono contenuti nell'articolo 107 tuel.

responsabile della trasparenza (in effetti ipotesi solo eventuale e, quindi, nel nostro discorso solo residuale), e della lotta alla prevenzione della corruzione. Se le normative citate si dispongono in modo combinato anche con i commi 9 bis e ss. del novellato articolo 2 si evince che il segretario, qui, svolge una funzione di garanzia in “chiusura di un sistema” che comincia a mostrare la sua struttura, certo articolata (sovente disordinatamente tale) ma volta unitariamente al medesimo fine: recuperare un connotato di legalità sostanziale all’azione pubblica, anche mediante strumenti indiretti, come questo. E il legislatore con questa ultima novella ha scelto di rafforzare strumenti amministrativi, di controllo procedimentale, proprio introducendo il potere sostitutivo del vertice, il quale potrà adottare direttamente e sotto la propria responsabilità l’atto oppure nominare un commissario. Si noti che proprio la previsione di un commissario non lascia più dubbio all’interprete circa la finalità sanzionatoria (latamente tale) ed essenzialmente, di controllo della disposizione. Il commissario viene nominato sempre nei casi di inerzia qualificata, ma purché essa sia colpevole; nella nuova amministrazione per risultato il mancato output (nel nostro caso la mancata conclusione del procedimento entro i termini) è attività colpevole *ex lege*.

## PARTE IV

# IL RUOLO DI GARANZIA DEL SEGRETERARIO NELL'AMBITO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI. LA PROSPETTIVA MACROSTRUTTURALE

## CAPITOLO 5

### CONSIDERAZIONI COMPLESSIVE SUL RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE RISPETTO AL SISTEMA DEI "NUOVI" CONTROLLI INTERNI

#### 1. LA SINTESI DEL LAVORO

In questa parte procederemo a fare le valutazioni complessive tirando le fila di quanto fin qui analizzato. Nei capitoli precedenti l'analisi si è svolta dapprima sintetizzando un breve excursus storico sulla figura del segretario in relazione ai controlli interni (ed inevitabilmente su quelli esterni); nei capitoli precedenti si è descritto, in maniera, critica le tipologie di controllo al fine di evidenziarne la struttura giuridica e le finalità di pubblico interesse sottese, per concludere che non esiste una uniformità assoluta dei controlli, ma piuttosto, una molteplicità di forme della medesima funzione. Dapprima si è data l'analisi delle diverse tipologie di controllo, poi con approccio innovativo si è dato una indicazione funzionale dei controlli interni. Si è, inoltre, minuziosamente analizzato il ruolo e le funzioni del segretario comunale e provinciale rispetto alle singole funzioni di controllo interno all'ente locale. Il discorso aveva lo scopo di evidenziare gli istituti giuridici di diritto pubblico che fondano e sorreggono i compiti di collaborazione, referenza e di ausilio della figura nei confronti degli organi politici (Giunta e Consiglio comunale provinciale), di quelli amministrativi (dirigenti e responsabili di servizio). Da questa prospettiva si è, altresì, evinto che il segretario assume una posizione differenziata rispetto a ciascuno dei soggetti testé citati, tale da poter definire la sua una funzione a "*geometria variabile*", in stretto vincolo amministrativo rispetto a ciascuna tipologia di controllo per verificare: la regolarità della gestione tecnico giuridica dell'ente (nel controllo successivo); il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo di indirizzo politico (nel controllo strategico, ove coinvolto), la efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione gestoria (nel controllo di gestione); la legittimità dei singoli atti (nell'espressione del parere di regolarità tecnica

e/o contabile ove sia anche, e in via residuale rispetto ad altre figure e altre soluzioni possibili organizzative, il responsabile di un servizio amministrativo interno); la coerenza tra la direzione strategica posta dagli organi politici nel loro insieme (Consiglio più Giunta) anche nell'erogazione dei servizi pubblici (nel controllo sui rapporti tra soggetti esterni partecipati e l'ente, anche in riferimento al monitoraggio del livello di qualità dei servizi); la direzione complessiva con poteri conformanti dell'operato dei dirigenti dell'intero sistema dei controlli interni; la prevenzione del rischio concreto di corruzione e della trasparenza dell'intera azione amministrativa (in qualità di responsabile, necessitato, dell'anticorruzione e della trasparenza, ove designato), l'accountability dell'amministrazione (nella stesura e preparazione delle relazioni di inizio e fine mandato). Aver considerato anche gli strumenti utilizzati, seppure senza mai dilungarci più del necessario, ai nostri fini ha arricchito la ricerca del senso dei controlli interni, che non rispondono alla sola logica dell'autocontrollo. Quindi si è posto il primo tassello di una estesa trama normativa alla ricerca della ricostruzione di un quadro se non completo, almeno chiaro nei suoi tratti essenziali.

Il nostro scopo non è la completezza dell'analisi di tutti i controlli interni, poiché manca la verifica di quelli non intestati al segretario o a cui egli neanche partecipa: si pensi all'espressione del parere di regolarità contabile di competenza del responsabile dei servizi finanziario o alle analisi demandate ai revisori dei conti. Lo scopo dei paragrafi succitati restava quello di sottolineare, con metodo giuridico, le peculiarità dei controlli di regolarità amministrativa, contabile e del nuovo controllo successivo. Medesimo fine ci si era prefissati per i controlli della cosiddetta anticorruzione e della trasparenza, che quale livello essenziale di prestazione sociale, rientra tra gli oggetti di costante monitoraggio e di performance dell'azione amministrativa locale.

Ora in prosieguo occorrerà trarre le conseguenze di tipo sistematico di quanto sopra affermato. La valutazione da fare è sul ruolo del segretario rispetto all'intero sistema dei controlli interni analizzati, tenendo conto delle relazioni di governance tra tutti gli organi politici e amministrativi. È questa un'analisi di complessità del sistema ente locale, vista dal punto di osservazione delle funzioni del segretario comunale. Un'analisi che vorremo indicare come macrostrutturale.

## 2. LE CONTRADDIZIONI DEL SISTEMA DEI CONTROLLI

Abbiamo visto che nei controlli interni l'interesse pubblico sotteso è quello del rispetto delle norme di legge che specificamente stabiliscono i fini del controllo stesso. Il legislatore del 2012 e del 2013, fundamentalmente preoccupato della tenuta della finanza pubblica sulla base delle indicazioni comunitarie vincolanti, ha individuato nella anticorruzione e nella "legalità finanziaria"<sup>219</sup> gli interessi primari da perseguire. I controlli interni sono stati da tempo destinati a tutelare la sana gestione dell'ente locale. I controlli contabili hanno il precipuo scopo di verificare che le norme di finanza pubblica siano puntualmente rispettate durante la gestione del ciclo di bilancio, ove essi siano preventivi all'adozione dell'atto. I controlli di regolarità amministrativa, invece, hanno lo scopo di verificare la conformità dell'atto alle norme diverse da quelle contabili<sup>220</sup>, ma, soprattutto, mirano alla gestione efficiente ed efficace, nonché alla soddisfazione dell'utenza dei servizi pubblici locali. E questa peculiare forma di controllo può essere sia preventiva che successiva.

L'insieme dei controlli interni non costituisce ancora un sistema giuridico complesso poiché secondo la prospettiva che qui vogliamo solo rafforzare e sottolineare il legislatore innanzitutto non ha tenuto conti debitamente dell'autonomia normativa degli enti locali. Con gli interventi del dl n. 174/12 egli piuttosto che limitarsi a definire la disciplina minima ed inderogabile della funzione (interna) di controllo, che è come detto, anche funzione fondamentale, ha minuziosamente disciplinato ogni aspetto dei nuovi controlli: oggetti, tipologie di atti, modalità comunicative, specie dei referti, titolare della funzione. Questo, come già affermato, è il vero e primo punto critico. Ben avrebbe fatto il legislatore a considerare la sua come disciplina minima ed inderogabile, lasciando poi, effettivamente allo statuto il compito di disegnare il sistema interno dei controlli, lasciando all'autorganizzazione dell'ente stabilire gli oggetti da verificare, le modalità e i criteri da seguire, i temi. Alla norma statale certamente il compito di stabilire le sanzioni per mancata attivazione del sistema interno di controllo e, anche la titolarità della funzione, da incardinare in capo alla nuova figura dell'auditor pubblico interno, prevedendo, così la soppressione della figura del segretario comunale non più attuale. Alle fonti locali dovrebbe spettare il disegno del modello interno di verifica e controllo, anche la scelta dei criteri, i quali, poi, sarebbero sottoposti al

---

<sup>219</sup> Così si esprime nella relazione al Convegno annuale che si tenne in Varenna D'Auria, Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006), 52° Convegno di Studi Amministrativi: dal titolo: *"I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale"*, Varenna, 21-23 settembre 2006.

<sup>220</sup> Una dottrina suggerisce di non insistere troppo su questa distinzione tra applicazione delle norme contabili e non. Cfr. De Martin - Di Folco, op. cit.



controllo della sezione di controllo della Corte dei conti in via successiva ed esterna. Si consideri, infatti, che la verifica del funzionamento dei controlli interni è previsto dalle norme di legge che disciplinano la Corte stessa ed oggi inserite direttamente nel testo del tuel n. 267/00. Quanto testè affermato è tanto più vero se si considera che le verifiche che la Corte effettua sul sistema interno dei controlli è meno che formale, non entrando mai a verificare gli standard di riferimento. E questo non potrebbe essere tacciato di controllo di merito seppure successivo e, quindi come noto, non ammesso, poiché la Corte dovrebbe verificare se gli standard adottati dall'ente corrispondano alle prassi internazionali e nazionali idonee allo scopo, siano assistite da una governance interna idonea, l'auditor pubblico è effettivamente indipendente ed autonomo, le tipologie di atti e il sistema di scelta siano veramente razionali oppure solo formalmente tali. Tutte queste verifiche ben possono essere realizzate dall'esterno, senza entrare nel merito e realizzare quella effettiva collaborazione tra Corte ed ente locale di cui, oggi, non sembra proprio esservi traccia nella realtà. Il legislatore del 2012 ha perso un'occasione per tutto ciò. Il punto di equilibrio di tutto ciò sarebbe il programma annuale e triennale dei controlli che la Sezione potrebbe adottare e che, oggi, è limitato ad enunciazioni di quanto essa si accinge a fare.

Un'altra grave irrazionalità risiede nel rapporto tra il segretario e i controlli interni esistenti.

La peculiarità che si intende sottolineare, e che non sembra aver raccolto fino in fondo l'attenzione della dottrina, anche di quella più attenta al tema della maladministration<sup>221</sup> o dei controlli in generale, è che il segretario non è un *controller* tra gli altri, ma è l'unico soggetto deputato, per legge, a garantire la legalità sostanziale dell'intera azione amministrativa nel suo complesso; e, per quanto si dirà ora, è l'unico soggetto che risulta titolare di diverse forme di controllo interno, che, comunque, disegnano rapporti del tutto peculiari tra controllore e controllato, nell'ambito dell'ampio tema della governance interna, che merita un approfondimento speciale e i cui esiti non sono stati da alcuno teorizzati. Funzioni di controllo talmente diverse tra esse da far dubitare che possano, talune, appartenere al *genus* controllo interno propriamente detto.

Tutto questo ha significativi riflessi, giuridici, sullo status del segretario che rivela, tra gli altri già segnalati, un altro punto di irrazionalità dell'intero (supposto tale) sistema dei controlli interni<sup>222</sup>, considerato che egli è un funzionario del Ministero dell'interno e non più di un ente a base autonoma.

---

<sup>221</sup> Cfr. Brancasi A., Il controllo. Profili generali, in Merloni - Vandelli, op. cit., pag. 337.

<sup>222</sup> Queste criticità ci fanno dubitare che si possa ancora parlare di un sistema dei controlli. Vedi oltre. Sarebbe bene parlare, invece, di insieme dei metodi di controllo.

Il regime dei controlli voluto dalle Leggi Bassanini e dalla codificazione dell'ordinamento degli enti locali nel Tuel è venuto ad essere modificato, col rafforzamento di alcune tipologie di controllo, da un lato, ma dall'altro sono state introdotte specificità che fanno divergere gli schemi funzionali dal perimetro e dai modelli di controllo già conosciuti. Inoltre la legge n. 190/12 interrompe anche il processo culturale che sorreggeva le codificazioni dell'epoca Bassanini, perché introduce il controllo del rischio dei comportamenti di maladministration che radica in capo e nell'interesse di un concetto di legalità che è estraneo a quello di controllo interno per autocorrezione e assomiglia più ad un controllo esterno, invece. Tutto ciò è incardinato in capo al segretario, dipendente del Ministero dell'interno. Questo sinteticamente rappresentato non corrisponde ad un sistema razionale ma ad un edificio molto pericolante. Dunque il dl 174/12 interrompe il processo che le leggi Bassanini avevano introdotto, cioè quello di fornire sotto il profilo ordinamentale agli organi politici gli strumenti per la gestione strategica dell'ente locale<sup>223</sup> e, sotto la spinta del legislatore dell'emergenza finanziaria stretto dai vincoli sulla finanza pubblica di origine comunitaria, propone un sistema dei controlli piuttosto dirigista e accentratore, proprio utilizzando la figura del segretario, che si ripropone, per legge, come figura dal carattere centralista, perché, innanzitutto, egli è dipendente dal Ministero dell'Interno, coordinato dagli Uffici territoriali di governo – prefetture locali. Inoltre si consideri che la prevenzione del rischio della corruzione nell'amministrazione, tange da vicino la materia del diritto penale e, comunque, quella della gestione disciplinare del personale pubblico, che anche per quello locale, è materia di competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117 comma 2 lett. l), sub species ordinamento civile<sup>224</sup>. Quindi il

---

<sup>223</sup> Introduzione del piano esecutivo di gestione, accentuazione della stessa funzione gestoria del segretario comunale e provinciale, sottraendogli il parere preventivo di legittimità sugli atti, rendendo obbligatorio il controllo di gestione, ma non specificando alcunché per il vero inserimento di questo strumento nel percorso di decisione pubblica.

<sup>224</sup> cfr. Corte Costituzionale, sentenza 12 novembre 2010, n. 324, la quale afferma: *“1. Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 119 della Costituzione - dell'art. 40, comma 1, lettera f), del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) - il quale prevede l'applicabilità della disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione - nella parte in cui si applica anche alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 e, dunque, anche alle Regioni e agli enti locali . 2. Non è fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione - dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, secondo cui tutte le amministrazioni, e dunque anche le Regioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali necessarie per coprire posti vacanti, debbono «rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta» e che «il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato». Tale norma, infatti, non appartiene ad ambiti materiali di competenza regionale,*

segretario si vede intestato o partecipe, con funzioni direttive, di un controllo non proprio riferito all'autocontrollo dell'autonomia locale. Sotto questo profilo il segretario sembra ridiventare un estraneo all'amministrazione locale, la quale circostanza non è necessariamente negativa dopo la stagione che aveva inteso assimilare segretario comunale e direttori generali. Il problema è che egli diventa estraneo all'ente nel modo peggiore, cioè a causa della centralizzazione o di una introduzione di un "tono statalista" dei controlli interni, che, invece, devono poter essere espressione dell'autonomia normativa degli enti. Questo impianto, inoltre, si innesta su una stratificazione normativa che rende la valutazione complessiva disorganica e da ordinare ancora un bel pò.

La presenza del segretario pur potrebbe essere ancora considerata come necessaria negli enti autonomi, ma diversificandone assai le funzioni, riproiettando significativamente la funzione di garanzia, e facendola volgere verso la funzione di auditing interno. Inoltre ben si potrebbero attribuire a costui compiti e funzioni nell'interesse dello stato seppure espressi nel perimetro dell'autonomia (come i controlli anticorruzione). Ma la dualità dei compiti segretariali, interni ed esterni (ma svolti nel perimetro dell'autonomia), non sembrano aver trovato compiuta manifestazione nelle norme che stiamo considerando e il tutto sembra più oggetto di confusione che di vera meditazione giuridica. Occorre allora verificare se ci sono argomentazioni valide per giustificare la nostra prospettiva e cioè ripetiamolo, una figura di auditor pubblico che svolga

---

*bensi alla materia dell'ordinamento civile Ha osservato al riguardo la Corte che l'art. 40, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 150 del 2009, è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Conseguentemente, la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile. Ha osservato la Corte che l'istituto della mobilità volontaria altro non è che una fattispecie di cessione del contratto; a sua volta, la cessione del contratto è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410). Si è, pertanto, in materia di rapporti di diritto privato e gli oneri imposti alla pubblica amministrazione dalle nuove disposizioni introdotte dall'art. 49 del d.lgs. n. 150 del 2009 rispondono semplicemente alla necessità di rispettare l'art. 97 Cost., e, precisamente, i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione.*

In merito ad un altro aspetto molto peculiare, il rapporto tra fonti regionali e contrattazione del personale cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 7/11: "Il Giudice delle Leggi ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010) in quanto, pur limitandosi a recepire il contenuto del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 1999 e a ricalcare pedissequamente la previsione, è lesivo della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e della cd. riserva di contrattazione collettiva ex art. 117, co. 2, lett. l). Infatti, tale disposizione, attraverso il richiamo ad una norma contrattuale, pur adottata nella sede competente, fissa in maniera definitiva una fonte necessariamente fluida e mutevole, qual è la contrattazione collettiva, determinando, per la sola Regione Liguria, l'ultrattività di tale regime (che, peraltro, nella specie, è stato sopravanzato, a livello nazionale, da una nuova disciplina contrattuale più rigorosa).

funzioni di garanzia e controllo interno tout court e non. Ed è ciò che subito facciamo col prossimo paragrafo.

### **3. L'INTERESSE COSTITUZIONALE COME CAUSA PUBBLICA DEL CONTROLLO E DELLE VERIFICHE**

Una caratteristica dell'attività di controllo è di mantenere una propria identità e di restare separata dalla funzione del provvedere, pur svolgendosi al servizio di questa. Per il controllo in itinere la prima si innerva sulla seconda. Il controllo ha una caratteristica di accessorietà. Il controllo è certamente funzione distinta dall'indirizzo e dalla gestione, ma è una funzione strumentale all'esercizio di un'altra e, anche se diversa nella morfologia e nei fini, ne condivide la natura e la sorte. Il vincolo di accessorietà dei controlli interni è, se vogliamo, il lato debole dell'intera funzione. Ma è caratteristica necessaria, strutturale. Essendo una funzione di secondo grado, anche quando esercitato in itinere, è funzionalmente accessoria a ciò che verifica, mai potendosi (dovendosi) confondere con essa. Il controllo mutua la natura da ciò da cui funzionalmente accede<sup>225</sup>. Del resto, non può, neanche logicamente, esistere un controllo senza un'azione primaria. L'atto di controllo, è stato affermato, è conclusivo di un proprio procedimento e non può mai<sup>226</sup> consistere in una decisione che sostituisca o modifichi altre decisioni, ma può semmai soltanto interdire tali decisioni o sollecitare loro modifiche. Sul piano organizzativo, questa separazione implica sempre alterità tra il soggetto controllato e quello

---

<sup>225</sup> L'immagine che si potrebbe suggerire è quella del "fungo crostoso", che inserito strutturalmente all'interno di un organismo ne evidenzia la natura di primarietà ma, contemporaneamente, si autoassegna una funzione servente e secondaria.

<sup>226</sup> Questa preteritorietà è espressa in Brancasi A., op. cit. In generale questa può essere condivisa, ma occorre anche sottolineare che per ciascun modello di amministrazione, si modella una morfologia di controllo specifica. Nel testo presente l'attività del responsabile del procedimento ex articolo 2, comma 9 ter della legge n. 241/90 e ss.mm.ii. è stata definita un controllo con finalità sanzionatorie (latamente tali). Fermo restando che è nota la distinzione tra controllo e potere sanzionatorio, soprattutto al livello amministrativo, la prospettiva di Brancasi non ci convince pienamente perché sembra proprio soffrire di una mancanza di generalità sufficiente a farla ritenere una prospettiva teorica. Infatti l'A. afferma che la sanzione non potrebbe essere parte della funzione di controllo, ma sembra contraddirsi quando richiama gli effetti preclusivi del controllo, che possono essere considerati una vera e propria sanzione. Si vedano i poteri della Corte dei conti, sezioni regionali, che hanno il potere di render inefficaci i programmi di spesa delle amministrazioni regionali che non superino il controllo successivo. Si consideri, infine, l'articolo 2 della 241 richiamato e trattato nel testo. Queste testè indicate non costituiscono un'eccezione di una regola confermata (quella espressa dal Brancasi), ma solo il tentativo di evitare generali definizioni sui controlli che, veramente, non possono essere imprigionati in uno schema prestabilito. Sembra proprio che l'unico vero principio sia la distinzione, in qualche modo da assicurare, tra le funzione di indirizzo e gestione quello del controllo.

controllore, non fosse altro perché il secondo non dispone dei poteri che al primo competono. Le due funzioni sono idiosincratiche sotto il precipuo profilo della titolarità. Il controller potrà anche innervarsi nella funzione cui accede ma non è il titolare della funzione finale. In definitiva, la valutazione, che consegue dalla applicazione del parametro del controllo a ciò che ne costituisce l'oggetto, non è mai una mera autovalutazione ed in questo stanno i presupposti per poter rinvenire nel controllo l'attitudine a contrastare i fenomeni di corruzione e maladministration e a garantire la sana gestione. I profili che, al riguardo, appaiono rilevanti attengono all'oggetto ed alle modalità di svolgimento del controllo (trattato nel capitolo 2), al parametro utilizzato dal controllo ed alla posizione organizzativa dell'organo che lo esercita (trattati nel capitolo xx e xx).

Un profilo teoretico di diritto pubblico che si è posto è quello relativo alla distinzione tra controlli interni ed esterni, che il nuovo intervento normativo del 174 ma anche della legge n. 190/12<sup>227</sup> suggerisce di trattare

---

<sup>227</sup> Queste nostre considerazioni potrebbero portare a domandarsi, allora se la legge n. 190/12 stabilisca o meno controlli di fatto esterni, ma incidenti sull'organizzazione. Il problema effettivamente esiste. La nostra prospettiva coincide con le considerazioni generali che attenta dottrina ha realizzato a proposito dei controlli costituzionalmente ammissibili dopo la riforma del 2001. Cfr. Pinelli C., Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V, in *Le Regioni*. N. 1-2/2005, pag. 166 – 168.. Un passaggio va certamente riportato per la icasticità delle affermazioni che risolvono il nostro problema giuridico: *“Ben più complesso appare il compito di individuare le tipologie di controlli costituzionalmente ammissibili sugli enti locali. Il diritto costituzionale vigente prevede ormai espressamente il solo controllo sostitutivo del Governo nelle fattispecie e secondo i principi enunciati dall'art. 120, secondo comma, nonché, implicitamente anche se con certezza, il controllo sugli «organi di governo» attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. p). Per il resto la Costituzione tace: se ne deve desumere la tassatività delle tipologie di controllo ivi previste? La risposta affermativa è stata desunta dal principio, che l'art. 114 Cost. avrebbe sancito, che «l'amministrazione italiana è ormai in gran parte una amministrazione autonoma», per cui i condizionamenti esterni all'esercizio delle funzioni degli enti autonomi sarebbero da «riconoscere solo se, e nei limiti in cui, la stessa Costituzione ne operi un esplicito richiamo»: se si fosse seguito tale principio, si soggiunge, «sarebbe apparso subito chiaro che eliminate le ragioni di specifica compressione dell'autonomia legate al controllo preventivo sugli atti delle Regioni e degli enti locali, quest'ultima non poteva che riespandersi recuperando per intero la propria ampiezza e dunque rispondendo della legittimità dei propri provvedimenti nella sede più naturale, quella della giurisdizione». Le stesse forme di controllo esterno sui risultati delle politiche pubbliche intestate alla Corte dei conti dalla l. n. 20 del 1994 dovrebbero restarne travolte, vista anche la difficoltà di concepire, in un sistema nel quale il pluralismo paritario sancito dall'art. 114 Cost. si ispira al principio di differenziazione dell'art. 118 Cost., un unico soggetto in grado di garantire il buon andamento dei pubblici uffici; in questa prospettiva residuerebbero soltanto, alla luce dell'art. 119, i controlli della Corte dei conti finalizzati a garantire l'equilibrio della finanza pubblica. Altri studiosi hanno invece fatto notare come il nuovo Titolo V non abbia fatto venir meno l'univoco indirizzo della giurisprudenza costituzionale che ammetteva forme di controllo sugli enti locali e sulle amministrazioni regionali ulteriori rispetto a quelle testualmente previste dalla Costituzione, purché «sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati» (sent. n. 29 del 1995, che richiama, fra le altre, sentt. nn. 219 del 1984, 452 del 1989). La seconda ipotesi pare maggiormente persuasiva. Non si tratta di scegliere fra una lettura della legislazione e degli indirizzi giurisprudenziali anteriori alla luce del nuovo Titolo V o viceversa, risultando ben chiaro che i termini del procedimento interpretativo non vanno invertiti. Ciò che piuttosto è in discussione è il significato stesso del potenziamento delle autonomie territoriali*

nuovamente. Il controllo è esterno ove sono esercitati nell'interesse di un terzo, di un organismo diverso da quello la cui attività è sottoposta a controllo. Questo argomento, in questo capitolo è dirimente e costituisce un driver per le conclusioni finali. Siccome l'organo di controllo non si spinge oltre la valutazione ed il giudizio su quanto sottoposto a controllo (altrimenti eserciterebbe una differente funzione e cesserebbe di essere organo di controllo<sup>228</sup>), la rimozione o sanzione delle rilevate difformità al parametro del controllo richiede l'esercizio di un potere che spetta all'organo destinatario degli esiti del controllo, per cui l'efficacia del controllo viene riposta in un reale rapporto di collaborazione tra i due organi. In altri termini, il carattere collaborativo del controllo caratterizzerebbe il rapporto del controllore, non con il controllato, quanto piuttosto con l'organo destinatario del referto (che nel controllo esterno è terzo rispetto al controllore ed al controllato)<sup>229</sup>. Dal momento che non è certo pensabile che i fenomeni di corruzione e maladministration possano essere contrastati mediante forme di autocorrezione, i controlli che possono semmai servire a conseguire esiti del genere sono, esclusivamente, quelli che, nei termini che si sono detti, presentano carattere esterno. I controlli interni di gestione, invece, hanno il compito di garantire la sana gestione finanziaria e tecnica. D'altra parte i controlli interni servono a supportare l'azione dell'amministrazione, ad aiutarla ad effettuare le scelte più adeguate; mentre, sul terreno della legalità è difficile immaginare vi sia un problema di supportare l'amministrazione, di aiutarla a rispettarla, così come a venire in rilievo non è tanto l'adeguatezza delle scelte quanto piuttosto la conformità di

---

*operato dal nuovo Titolo V. Il problema della compatibilità della disciplina delle forme di controllo anteriormente previste con le disposizioni della 1. cost. n. del 2001 può esaurirsi nella trattazione del profilo formale con riguardo alla disposta abrogazione dell'art. 130 Cost., ma richiede una rilettura di ordine sistematico ove si discuta di tipologie di controllo non espressamente previste nemmeno dal vecchio testo, e tuttavia ad esso riconducibili in via interpretativa. Si tratterà di accertare, in particolare, in cosa consista l'autonomia riconosciuta agli enti locali dal nuovo Titolo V rispetto a controlli esterni che traggano fondamento da principi costituzionali il cui vigore è rimasto immutato, a partire da quelli affermati negli artt. 97 ed 81, non meno che dalle nuove regole sulla finanza degli enti autonomi fissate dall'art. 119. L'ammissibilità dei soli controlli interni, oltre a quelli sulla finanza, presuppone una visione «insulare» dell'autonomia, che non pare corrispondere alla nuova configurazione costituzionale degli enti locali. La quale ha sì accentuato, per taluni aspetti, gli elementi di garanzia, ma senza per ciò perdere di vista il momento relazionale, come dimostra la stessa enunciazione dell'art. 114 là dove annovera Comuni, Province e Città metropolitane fra gli enti di cui la Repubblica è costituita, e che anche per questo verso costituisce una «positiva eco» dell'art. 5 Cost. (sent. n. 106 del 2002)».*

<sup>228</sup> Questa affermazione si deve a Brancasi A., op. cit., pag. 344.

Siamo perfettamente consapevoli che questo tende, stressandolo, il ragionamento fatto a proposito del ruolo del segretario comunale nell'articolo 147 bis allorché si è parlato del ruolo di direttiva conformante che egli ha sui dirigenti controllati. Ma è anche vero che questa affermazione teorica conferma l'impostazione da noi data nell'interpretare l'articolo richiamato.

<sup>229</sup> Questi i motivi per cui abbiamo tanto insistito nel analisi del rapporto tra segretario e organi politici dell'ente locale.

queste alle regole. Si noti che abbiamo distinto “l’adeguatezza” dei controlli interni di gestione dalla “legalità”, cui tenderebbero i controlli interni di regolarità amministrativa. Il nostro obiettivo è dimostrare che la legalità sta assumendo una struttura più ampia e complessa rispetto al solo carattere di buona amministrazione e sana gestione; da ciò può e deve portare a rivedere lo status del segretario.

I controlli interni sono stati concepiti come strumento a servizio della stessa amministrazione per perseguire i fini che essa si è data e non tanto per rispettare vincoli e regole che le sono imposti. Questo afferma la dottrina più accreditata, ancora oggi<sup>230</sup>. Il fondamento è considerato l’articolo 1, comma 6 del d. lgs. n. 286/99 che prevedeva, nella disciplina dei controlli interni, che i risultati del controllo di gestione fossero riferiti esclusivamente ai vertici dell’amministrazione e che, in generale, i controllori interni sono esentati dall’obbligo di denuncia; quanto poi alla valutazione dei dirigenti ed al controllo strategico è addirittura stabilito che i relativi esiti devono restare segreti, in quanto vanno riferiti in via riservata ai vertici politici. Come noto il d. lgs. n. 150/09 ha abrogato tale comma, ma reintroducendolo per il controllo dell’oiv con l’art. 14, comma 2. I controlli interni però sembrano mutare un po’ la natura ove essi verificano la conformità anche, se non soprattutto, a parametri esterni all’amministrazione locale, anche imposti ad essa. Lo strumento per far penetrare tali imposizioni all’interno dello specifico ordinamento di ogni singolo ente locale è stata la materia della contabilità pubblica, di competenza, ora, esclusiva dello Stato<sup>231</sup>. Questo costituisce sicuramente una compressione dell’autonomia costituzionalmente garantita alle autonomie locali, che purtroppo ha avuto anche l’avallo, sincero ma pericoloso, della Corte costituzionale, nella sentenza n. 303/2003.

Relativamente al ruolo del segretario si può affermare che egli, come abbiamo visto, svolge anche compiti di controllo gestorio con la sua partecipazione al controllo di gestione, l’effettuazione di un controllo gestorio per eccellenza, quello successivo, addirittura l’espressione del parere di regolarità tecnica ex articolo 49 e 151 Tuel, ove responsabile di servizio.

Il problema ancora aperto per la figura del segretario è essenzialmente questa. Viene da chiedersi se sia possibile ancora costruire l’identità amministrativa del segretario come referente di interessi differenti, da quello dello Stato, per la prevenzione del rischio di maladministration e della trasparenza, oggi, qualificata come diritto civile e livello essenziale di prestazione pubblica ex art. 117 Cost., e, contemporaneamente,

---

<sup>230</sup> Cfr. ancora Brancasi A., op. cit. pag. 344.

<sup>231</sup> Sui rapporti tra armonizzazione dei sistemi contabili tra stato e altri enti cfr. l’indimenticata lezione di Bachelet, riportata da Brancasi A..

dell'esigenza di autocontrollo del sistema delle autonomie locali, attraverso i controlli di regolarità e delle gestioni operative.

Autocontrollo e autarchia, da un lato, danno vita ai controlli di gestione e a quelli di regolarità nonché a quelli strategici; la tutela di interessi cui lo stato è in via esclusiva preposto, dall'altro, danno vita ai controlli di prevenzione di maladministration e di trasparenza, anche in via preventiva, che si configurano in un ambito non interno nel senso che l'ente locale costituisce solo il perimetro di azione e ciò invade l'autonomia normativa degli enti.

I controlli sostanzialmente esterni sui comportamenti dell'amministrazione locale ex d. lgs. n. 33, 39 del 2013 e 190/12 costituiscono controlli di stato e creano giuridicamente sempre una frizione con l'autonomia dell'ente territoriale. A questo punto va ricordata l'indimenticabile lezione del Berti, nell'opera già richiamata nelle pagine precedenti, secondo cui il controllo non pone un problema all'autarchia, ma all'autonomia<sup>232</sup>. Solo per un momento facciamo parlare l'autore. Egli afferma che: *"l'autonomia respinge il controllo di merito, in quanto è diretta a raggiungere un'unità sul piano dell'ordinamento repubblicano"*.

Il problema consta nella circostanza per cui questi controlli sono esercitati da un funzionario statale che ha un rapporto interno e funzionale con l'ente locale e che contemporaneamente svolge funzioni di controllo interno nel senso più pieno della parola.

Da una parte il segretario è intestatario di controlli di gestione interni, che lo avvicinano allo svolgimento di funzioni dirigenziali al pari di ogni altro dirigente, dall'altra è, invece, il titolare di funzioni di verifica esterna, che ne minano la considerazione di soggetto interno all'organizzazione; ma il legislatore non lo estromette da quest'ultima, anzi lo ha appena statalizzato formalmente e sostanzialmente ponendolo alle dipendenze organiche delle prefetture. Ci sembra che l'irrazionalità sia palese e insanabile.

Questa dinamica, poi, già fragile di per sé non è bilanciata da un corrispondente potere normativo locale, invaso fino alle minuzie tecniche sulla regolamentazione dei controlli interni.

---

<sup>232</sup> Cfr. Berti G., op. cit. pag. 75 e ss..



#### 4. IL RUOLO DEL SEGRETARIO AL SERVIZIO DELLA REPUBBLICA

A questo punto occorre ricostruire il quadro provando a sistematizzare le categorie giuridiche principali e offrendosi un orizzonte diverso da quello fin qui considerato per il segretario. La tutela degli interessi sottesi ai controlli, anche quelli che abbiamo definito come esterni sono sì differenti, ma pur sempre di soggetti costituzionalmente avvinti all'interno della Repubblica, ex articolo 114 Cost.; e ciò sembra giustificare la possibilità costituzionale dell'ordinamento di avere controlli finalizzati alla cura di interessi diversi. L'intestazione di essi ad un medesimo soggetto non provoca alcuna difficoltà, solo se a tale soggetto viene riconosciuto uno status coerente con questo intreccio normativo. Una lettura sostanziale ed estesa dell'articolo 5 Cost. aiuta. La carta fondamentale afferma la unicità e indivisibilità della Repubblica, cioè dei soggetti che la compongono e le relazioni che tra di esse si instaurano non sono solo ed esclusivamente rapporti di livello primario, perché stabiliti da leggi, ma hanno rilievo costituzionale. Il rapporto di equidignità tra Stato e autonomie locali incide anche sulla disciplina dei controlli e dei soggetti che devono poterli esercitare, anche perché occorre fare tesoro di quell'insegnamento dottrinario<sup>233</sup> per cui occorre conformare le politiche (e il diritto aggiungiamo noi<sup>234</sup> ndr) alle esigenze delle collettività delle autonomie (e da queste partire) e, poi, osservare scientificamente le funzioni esercitabili per poi verificare come allocare organi e uffici<sup>235</sup>. E in queste prospettive noi ci inseriamo con il nostro umile lavoro di ricerca.

Il vincolo non può condurre alla medesimezza degli interessi perseguiti, poiché, come noto, quei soggetti non sono affatto su un piano paritario.

Il passaggio che occorre fare se si vuole sostenere una prospettiva di legittimità costituzionale è quello di fondare l'unitarietà delle (diverse) funzioni di controllo intestate o partecipate dal segretario non solo nell'articolo 97, ma altresì nell'articolo 54, comma 2 Cost., nell'articolo 81 innanzitutto e, poi, negli articoli 2, 3, 114 e 118. Anche l'articolo 97 Tuel. 267/00 e ss.mm.ii. va citato, poiché, nel nuovo quadro dei controlli, può essere considerato in armonia costituzionale con tale trama normativa.

Gli articoli 5, 97, 114 e 118 Cost. fungono da "*norme veicolo*" a cui accedono, volta per volta e secondo le tipologie di controllo, altre norme costituzionali, che rivelano la propria presenza negli interessi sottesi dalle norme che disciplinano un peculiare forma di controllo. Le norme sui

---

<sup>233</sup> cfr. De Martin G. C., citato nella nota 9 a pag. 31 da Antonelli V., op. cit.

<sup>234</sup> Occorrerebbe qui parlare della differenza tra norma, legge e diritto, ma si rinvia ad altra occasione. Sotto il profilo filosofico il problema di fondo è questo, però.

<sup>235</sup> Cfr. Merloni F., Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali, *Le Regioni*, n. 1-2/2005.

controlli, costituiscono, invece, le norme interposte. Potrà essere un interesse contabile, economico, di tutela dei diritti civili o personalissimi della persona, degli obblighi internazionali dello Stato<sup>236</sup>; ciò dipende dal momento storico e dal legislatore.

La valorizzazione di questa trama normativa permette di attribuire al segretario un compito di servizio della Repubblica, e non esclusivamente di uno solo dei soggetti, né tantomeno al solo Stato-ordinamento<sup>237</sup>. È chiaro che il dato primario fondamentale è e resta l'articolo 97 Tuel, in base alla conformazione del quale ci sembra che la figura sia soggettivamente inutile, ma funzionalmente esercitante compiti essenziali a quell'unità della Repubblica proclamata dall'art. 5.

In particolare ci riferiamo al solo comma 2 dove i compiti di assistenza e collaborazione tecnico-giuridica vanno contestualizzati nell'ambito di una cornice normativa tutta spostata sul versante dei controlli collaborativi. I compiti di assistenza e collaborazione devono essere finalizzati (vorremmo dire esclusivamente) al controllo, che viene lì indicato con il lemma "conformità" e, altresì vengono indicati parametri di riferimento: "la legge, lo statuto e i regolamenti", evidentemente interni.

Questo è un passaggio di prospettiva importante. La collaborazione indicata nell'articolo 97 Tuel, nel tempo post Bassanini, è stata interpretata come approccio a toni manageriali delle funzioni del segretario, che, si crede, non più possibili. La redazione del piano esecutivo di gestione, del piano dettagliato degli obiettivi, sembravano gli strumenti più idonei per comunicare ciò. Ora all'esito del nostro lavoro di ricerca e definita la cornice normativa come si è finora fatto la collaborazione che il segretario deve e può offrire non è nella redazione degli obiettivi di gestione ma nell'ottica del controllo sugli obiettivi. Il segretario è l'auditor pubblico degli enti territoriali, non un manager come il direttore generale.

---

<sup>236</sup> La legge n. 190/12 sembra proprio poter rientrare anche in questo. Si verifichi l'articolo 1 che afferma che: "1. In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

<sup>237</sup> Del resto, dopo il 2001, non si potrebbe accettare il segretario, quale soggetto estraneo, introdotto nell'ordinamento locale peculiare, con funzioni di controllo gestionale e operativo per conto di un soggetto diverso dallo Stato, salvo che per le funzioni delegate. Il caso storico è il controllo del segretario comunale sugli adempimenti amministrativi elettorali, che sono gestiti dall'organizzazione comunale ma in nome e per conto dello stato. La medesima prospettiva la ritroviamo nella carta europea delle Autonomie all'articolo 8.

Il resto dell'articolo 97 tuel, invece, risulta datato e crea qualche problema, soprattutto nella parte in cui attribuisce compiti gestori tout court; in particolare ci riferiamo all'articolo 97, comma 4 lettere b) e d). L'argomentazione della centralità dell'attribuzione ad un medesimo soggetto di interessi diversi è, altresì, confermata dall'argomentazione della dottrina che si è occupata delle funzioni di rogito del segretario, ex articolo 97, comma 4, lettera c). Egli può esercitare il ministero notarile, applicandone le leggi pedissequamente, solo nel caso in cui l'atto negoziale sia stipulato nell'interesse dell'ente presso cui presta servizio e non in altri casi<sup>238</sup>. Quindi nel rogare un contratto il segretario è terzo rispetto anche all'ente locale<sup>239</sup>. Quindi è pur vero che, qui, vi è medesimezza, ma essa è solo soggettiva perché non lo è sotto il profilo funzionale. E ciò conferma tutte le nostre argomentazioni che si stanno venendo a produrre e cioè che la unicità soggettiva pur sarebbe possibile ma occorre lo strumento legislativo primario per distinguere il piano funzionale e finalistico delle diverse funzioni.

L'irrazionalità è, quindi, la attuale disciplina normativa del segretario comunale e provinciale dipendente del Ministero dell'Interno, cui accedono ancora troppi compiti di gestione operativa nell'ordinamento amministrativo peculiare dell'ente<sup>240</sup>. La riforma, con la soppressione dell'A.ge.s, ha prodotto un'irrazionalità ben peggiore della effettiva cattiva gestione dell'ente disciolto<sup>241</sup>, poiché ha sclerotizzato i tratti, secondo noi di illegittimità costituzionale, delle norme che ne regolano lo status, innanzitutto delle disposizioni di nomina secondo il meccanismo dello spoil system. Irrazionale appare anche la possibilità di attribuzione di compiti di gestione ex articolo 97 comma 4 lettera d), ovvero quelle disposizioni del dl 174/12 che troppo minuziosamente all'articolo 147 bis descrivono puntualmente i singoli atti che devo essere controllati dal segretario con il metodo della verifica successiva. Quella elencazione è tassativa, e invade, la funzione organizzativa dell'ente locale, che ex articolo 118 gli è riservata (*rectius* garantita) dalla Costituzione. Come visto nel capitolo 2 per gli impegni di spesa e i contratti il controllo è

---

<sup>238</sup> L'ipotesi di estendere la funzione notarile del segretario ad ogni altro rapporto tra privati all'interno del territorio comunale, purché non fosse sede notarile era allo studio nel 1997, ma, poi fu accantonata. Recentemente è stata riproposta nuovamente.

<sup>239</sup> Tanto è vero che tale ministero viene remunerato in via accessoria mediante l'istituto dei diritti di rogito, in deroga a ogni altra norma di legge, anche sul contenimento della spesa pubblica e ad ogni norma contrattuale, ma solo ove il negozio manifesti l'interesse dell'ente locale, comunque parte del negozio in senso formale e sostanziale. Su questo cfr. Lucca M., *Le funzioni notarili del segretario comunale*, Anci, Roma, 2004.

<sup>240</sup> Ci piace richiamare la nozione di Sandulli di ordinamento particolare, anche se siamo consapevoli della fragilità dell'intera idea di ordinamento locale, dopo il 2001.

<sup>241</sup> Per questo giudizio si cfr le relazioni della Corte dei conti sull'Agenzia autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali, sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

obbligatorio, mentre l'indicazione degli altri atti soggetti a sorteggio casuale viene, invece, lasciato alla regolamentazione interna. Ma tali altri atti (autorizzazioni, concessioni, et similia) vengono, poi, recuperati nel controllo per la lotta al rischio di corruzione, anche qui con elencazione tassativa, per giunta indicata direttamente dalla legge. Per cui l'autonomia degli enti è proprio compressa.

L'irrazionalità in ciò che abbiamo segnalato non è nella eterogeneità morfologica dei controlli interni. Questa ultima circostanza si pone solo come foriera di problemi giuridici, da risolvere, e ci restituisce l'immagine del segretario diviso tra controlli di gestione, e quindi, compiti organizzativi e verifiche di legalità essenzialmente nell'interesse di soggetti esterni.

Ancora una volta un "*Giano bifronte*", ancora una volta un ruolo di sintesi e di cerniera ma non tra politica e management, questo ci sembra il portato della nuova stagione dei controlli, ma tra sana gestione e legalità sostanziale: cioè tra (esigenze di) autocontrollo e la (ricerca della) razionalità delle decisioni politico-amministrative (la conformità ai parametri di controllo, anche esterni all'ordinamento peculiare dell'ente). Questo il nuovo binomio di cui tenere conto, ora, quando si discorre della figura.

La tutela dell'autocontrollo amministrativo degli enti locali e tutela della prevenzione alla corruzione e della trasparenza non possono essere perseguite se non da un soggetto che, in qualche modo, gode di un certo grado di autonomia. Prima che i principi di gestione aziendale anche internazionali, l'autonomia del *controller* è voluta da una lettura costituzionalmente orientata delle norme sui controlli rispetto al Titolo V della Costituzione.

Il segretario nasce, come visto, come figura comunale, viene, poi, statalizzato ed è, infine, estromesso dall'organizzazione comunale<sup>242</sup>, rendendolo dipendente dell'agenzia autonoma. Ora di nuovo funzionario statale. Le vicende dello status si sono sempre accompagnate a quella delle funzioni e a quelle in particolare del controllo. Questa stagione di riforma del dl 174/12, invece, nella fretta non è stata capace di tanto. E ciò costituisce un grave errore del legislatore. Ma il dl è controverso nelle sue stesse determinazioni delle funzioni, quindi lo sarebbe stato anche sullo status. Le nuove funzioni di controllo del segretario richiedono che egli riconquisti un momento di autonomia organica dal contesto in cui pure funzionalmente è legato e che pure andrebbe modificato, ma che, essenzialmente, può (solo) restare il suo perimetro denotante, cioè perimetro di esercizio di fatto dei compiti. Anche il rapporto funzionale andrebbe reso autonomo dai soggetti della governance dell'ente locale.

---

<sup>242</sup> Con cui, comunque, ha sempre conservato un vincolo funzionale.

Una maggiore insularità della figura sarebbe di giovamento alla governance locale.

Non si tratta di tracciare la strada verso l'indipendenza della figura che nessuno richiede e che sotto il profilo costituzionale non sarebbe prevista e legittima (forse), ma tracciare una chiara linea giuridica di autonomia tra le esigenze della razionalità legale di un sistema, a cui anche la sana gestione contabile prende parte, e gli indirizzi di azione espressi dalla comunità locale, i quali si esprimono quali indirizzi politici, è necessario<sup>243</sup>. La nuova stagione dei controlli del 2012 sembra spostare il versante sostanziale verso l'intessitura di una nuova relazione giuridica tra la comunità locale e il sistema dei controlli interni, poiché essi sono ora nitidamente orientati alla garanzia di interessi (l'equilibrio di bilancio, il controllo del patto di stabilità e crescita, la corruzione) non necessariamente locali, ma repubblicani. Gli enti locali dopo la modifica del comma 01 dell'art. 97 cost. partecipano in modo nuovo alla sovranità statale, ne restano impressionati. Insomma gli enti territoriali costituiscono un pezzo della sovranità della Repubblica nello spazio comunitario europeo e ciò comporta che il perseguimento di interessi non esclusivamente locali debbano trovare razionalmente e giuridicamente un assetto che nella categoria giuridica di autonomia può trovare il suo compimento. Lo status del segretario comunale non è ancora stato toccato da questo.

Una conferma di ciò che abbiamo rappresentato sembra essere il primo comma dell'articolo 148<sup>244</sup> che prevede la redazione del referto sui controlli interni proprio da parte del segretario, ove negli enti non vi sia il direttore generale. Il referto è consegnato semestralmente alle sezioni della Corte dei conti perché essa effettui il controllo esterno e successivo sulla regolarità delle gestioni, che includono, per espressa previsione di legge anche il giudizio sul sistema dei controlli interni. Questa disposizione

---

<sup>243</sup> In questa sede il discorso non può andare avanti perché occorrerebbe spiegare i motivi per cui abbiamo indicato la funzione politica come intestata direttamente alla comunità, perché abbiamo inserito nella legalità sostanziale anche gli aspetti formali contabilistici. Il pensiero che anima queste nostre sintetiche considerazioni sono di per sé un ambito di ricerca a sé e involgono una traccia di lavoro che vedrebbe da indagare la differenza tra "fatti e diritti". Ma non è questa la sede.

<sup>244</sup> "1. Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale".

ha il merito di chiudere il cerchio degli obblighi e delle responsabilità sui controlli interni ed è molto importante. Ancora una volta vi troviamo i vertici dell'amministrazione, con differenti funzioni e compiti. Ma si conferma il ruolo di verificatore della conformità di tale soggetto che nel prossimo paragrafo sarà analiticamente considerata.

## 5. LA FUNZIONE DI CONFORMITA' DEL SEGRETARIO E LA LEGALITA' SOSTANZIALE

Gran parte della dottrina che si è dedicata allo studio recente dei controlli interni ha correttamente parlato di rafforzamento dei controlli a seguito dell'intervento del dl 174<sup>245</sup>. Quella che si è dedicata allo studio dell'anticorruzione e della trasparenza ne ha solo messo in evidenza la garanzia dal rischio della maladministration e la tutela, con l'accesso civico, dei diritti sociali ex articolo 117 Cost.<sup>246</sup>, ma il sistema dei controlli interni, letto nel suo complesso, cioè considerando anche l'insieme delle norme che riguardano il segretario a cui il legislatore affida compiti di garanzia di legalità, restituiscono un'immagine ancora opaca. Per cui l'insieme dei controlli interni non appare ancora poter assurgere, al livello teoretico giuridico, come sistema<sup>247</sup>. Un sistema vuole e pretende che ogni parte, funzionalmente distinta, sia volta all'armonia del tutto. Il rapporto tra parte e tutto<sup>248</sup> si è perso all'interno del dl 174/12, ma dell'intervento, stratificato, sui controlli. Ciò che distingue un insieme da un sistema è

---

<sup>245</sup> Cfr. Meola A., Il ruolo del segretario nei nuovi controlli interni degli enti locali tra management, legalità e civil servants, in Azienda Italia, n.3/2013, pag. 101. Gaetano Armao, l'assetto dei controlli della corte dei conti in Sicilia dopo il d.l. n. 174 del 2012 conv. dalla l. n. 223 del 2012 ed il coordinamento 'differito' della finanza pubblica, pubblicato su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), del 29 maggio 2013. AA.VV., I nuovi controlli interni, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.

<sup>246</sup> Il volume di Merloni e Vandelli, cit. offre un'ampia disamina della tematica, sotto molteplici profili. Si veda anche Ferraro F.- Gambacurta S., Anticorruzione, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.

<sup>247</sup> Sulla distinzione tra insieme e sistemi, in ambito giuridico, cfr. Cafagno M., Principi e strumenti di tutela ambientale, come sistema complesso, adattivo, comune, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 30, il quale afferma: *"si è osservato che lo sforzo di abbracciare unitariamente realtà dinamiche complesse comporta sempre l'elaborazione di un paradosso, che accoppia due versioni contraddittorie dei fatti, al contempo bisognosi di essere descritti come unitari e come composti. Il superamento dell'antinomia passa attraverso la ricerca di una struttura organizzativa e, dunque, attraverso una distinzione logica tra elementi e rapporti: oggetti eterogenei e mutevoli sono ricondotti ad unità grazie alla stima delle loro relazioni. (...) Tra i capisaldi dell'opera miliare di L. Von Bertalanffy (in Teorie generale dei sistemi n.d.r.) v'è l'idea che proprio l'apprezzamento dei rapporti consenta di distinguere un "sistema" da un insieme. A differenza delle unità di un insieme, le parti di un sistema non rilevano come semplici addendi, poiché importano le reciproche relazioni"*.

<sup>248</sup> Una importante ricostruzione di questa tematica nel diritto, seppure su un altro argomento, è realizzata da Cfr. Maddalena P., I Beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2011.

proprio il rapporto tra le parti diverse. Il sistema è funzionale se ciascuna parte è messa in grado di perseguire gli interessi per i quali è costituita. Per comprendere ciò nell'ambito del nostro tema sui controlli interni, analizziamo la funzione di conformità del segretario comunale.

Il segretario, ex articolo 97 Tuel, collabora e assiste gli organi amministrativi e politici, con funzione e finalità di controllo<sup>249</sup>. La funzione di verificare la conformità dell'azione amministrativa (nel suo complesso visto che il comma 2 non distingue e non aggettiva alcunché in modo peculiare e limitativo) allo statuto, ai regolamenti e alle leggi significa attribuire in via primaria, originaria ed esclusiva<sup>250</sup> solo al segretario il potere di controllo del complesso dei processi. Stante la vigenza dell'articolo 97 fin dal 2000, sembra proprio che il legislatore non abbia innovato alcunché. Ma non è così, secondo la nostra prospettiva, perché in una logica di sistema ogni parte non ha il medesimo significato se non in relazione ad altro elemento. Anche nel campo giuridico. Il profilo semantico del ruolo del segretario muta se osservato nel suo nuovo complesso.

Il dl 174, la 190/12, nonché il d. lgs. n. 149/11, i decreti legislativi n. 33 e 39 del 2013 interrompono lo schema Bassanini e introducono singoli elementi del controllo che fuoriescono sia dai controlli di gestione propriamente detti e intesi, che di quelli di performance, che, in ultimo, della compliance e dell'accountability. La stagione normativa dell'emergenza finanziaria nazionale e comunitaria (non ancora finita) ci consegna un legislatore che, relativamente alle autonomie locali, introduce o innova alcune tipologie di controllo già note all'esperienza comunale e provinciale, ancorandole ai concetti di compliance, performance, accountability<sup>251</sup> e, dall'altro, regola i controlli o le loro modalità rendendo estranei all'autocontrollo i fini stessi di alcune tipologie.

Alla prima area, compliance<sup>252</sup>, possono essere ascritti i controlli di regolarità amministrativa e contabile, quello sugli equilibri finanziari e il visto di regolarità contabile<sup>253</sup>.

---

<sup>249</sup> Una lettura sotto il profilo etico viene condotta da Sirianni G., *Profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in Merloni e Vandelli, op. cit., pag. 129.

<sup>250</sup> Dimostreremo dopo che la nostra prospettiva non è segretario centrica e non contraddice il principio del controllo diffuso, che, però, deve vedere l'intero sistema ente locale.

<sup>251</sup> Questa distinzione, molto acuta, si deve a Bottari M., *L'azione amministrativa dell'Ente locale tra nuovi controlli e ciclo della performance*, in [www.amministrazioneincammino.it/2013](http://www.amministrazioneincammino.it/2013).

<sup>252</sup> Per compliance si indica un concetto adottato dall'esperienza aziendale delle banche. In campo economico con il termine compliance normativa (o regulatory compliance) si intende la conformità a determinate norme, regole o standard; nelle aziende la compliance normativa indica il rispetto di specifiche disposizioni impartite dal legislatore, da autorità di settore, da organismi di certificazione nonché di regolamentazioni interne alle società stesse. In banca, ad esempio, la "funzione di Compliance" ha il compito di verificare che "le procedure interne siano coerenti con

All'area della performance<sup>254</sup> potrebbero essere ascritti i controlli di gestione, la valutazione dei dirigenti e del personale, il controllo strategico e quello della qualità dei servizi.

All'area dell'accountability<sup>255</sup> potrebbero essere ascritti i controlli realizzati con la relazione dei inizio e fine mandato, il piano della trasparenza.

La legge n. 190, secondo la nostra prospettiva, invece, arricchisce questo schema logico dei compiti della lotta al rischio della corruzione, che, in effetti, non rientrerebbe in nessuna delle aree prescritte prima.

Quindi la novità di questa stagione consiste essenzialmente:

1. in una nuova immagine che la complessità del sistema dei controlli fa della legalità, che si arricchisce, sotto il profilo formale, dei controlli preventivi sugli aspetti finanziari, economici e patrimoniali diretti ed indiretti, e, sotto il profilo sostanziale, del compito di auditing successivo del segretario; introduce i controlli organizzativi, sub specie, controlli dei comportamenti;

---

l'obiettivo di prevenire la violazione di norme di etero regolamentazione (leggi e regolamenti) e autoregolamentazione (codici di condotta, codici etici)" al fine di evitare rischi di "incorrere in sanzioni, perdite finanziarie o danni di reputazione in conseguenza di violazioni di norme legislative, regolamentari o di autoregolamentazione". Il concetto di compliance in azienda è solitamente associato anche al concetto di onestà ed etica nei comportamenti spesso in relazione a veri e propri codici etici o principi deontologici dei settori di appartenenza.

<sup>253</sup> Di quest'ultimo non abbiamo parlato a lungo nel testo, perché non è mutata la natura di atto di controllo preventivo, susseguente, di merito, che nella nostra analisi poteva essere inserito solo allorché il segretario gestisce direttamente un servizio; il quale discorso ai fini del controllo e del profilo di incompatibilità, di cui abbiamo discusso nel paragrafo, è del tutto marginale.

<sup>254</sup> La performance è la misurazione dei risultati individuali e complessivi dell'azione amministrativa. È un concetto multidimensionale. Una buona analisi viene fatta da Tanda P., op. cit., pag. 124, nella quale afferma: "(...), la performance costituirebbe non solo un'operativizzazione tangibile del risultato (che rimarrebbe un concetto più generale) ma anche un concetto "dinamico" in quanto includerebbe sia l'esito finale dell'azione (il risultato appunto) sia le condizioni e le modalità di realizzazione di tale esito (in particolare l'efficienza e l'efficacia)". (...)oltre (pag. 125) afferma: "per quanto riguarda le dimensioni della performance, è opportuno rilevare che ne sono state individuate due fondamentali: l'ampiezza (span) e la profondità (depth). Quest'ultima si riferisce alla multidimensionalità del suo "ambito di applicazione" (che può essere individuale, organizzativo e di politica pubblica), mentre l'ampiezza (span) si riferisce alla multidimensionalità del contenuto (risorse, processi servizi, impatti) del concetto di performance".

<sup>255</sup> L'accountability è definita così da Tanda P., op. cit., pag. 88: "è opportuno sottolineare che la trasparenza trova il suo naturale completamento nella cd accountability, quest'ultima intesa come esigenza di rendere conto non solo agli organi di controllo ma anche agli stakeholders sia dei fondi spesi sia, soprattutto, delle performance ottenute. (...). Il termine accountability è una parola di derivazione anglosassone: storicamente il concetto di accountability è strettamente legato a quello di contabilità (accounting), del rendere conto in senso numerico. Oggi il termine è diventato, sia nel settore pubblico che in quello privato, sinonimo di buona governance".



2. si approfondisce, pur senza chiarirlo definitivamente, il ruolo direttivo del segretario (il “partecipa” dell’articolo 147, comma 4 e il “sotto la direzione” negli altri casi segnalati);

3. si mette in rilievo, anche giuridico, l’ unitarietà, l’unicità e la complessità svolta dal segretario, bilanciandolo con le ipotesi di responsabilità espressamente indicate dal legislatore (per esempio in materia di anticorruzione) oppure attribuendogliela, comunque, perché introdotto all’interno di un perimetro gestionale che le prevede (per esempio una responsabilità è certamente presente o lo potrebbe essere, sotto il profilo amministrativo e contabile, tutte le volte che, esercitando compiti di assistenza e collaborazione, prepara la relazione di inizio e fine mandato oppure effettua il potere di direttiva ai dirigenti all’esito del controllo successivo, progetta un sistema dei controlli interni inefficiente lapalissianamente)<sup>256</sup>;

4. si evidenzia, ma solo in via interpretativa, la funzione di conformità del segretario, che resta ancora non chiaramente definita, ma che ormai ha i tratti dell’evidenza giuridica e che bisogna, però, razionalizzare costruendo un vero sistema dei controlli interni.

Il segretario svolge funzioni tipizzate su ciascuna di queste aree e, ex articolo 97 comma 2, è dotato della responsabilità di verificare la conformità dell’azione amministrativa ai parametri di controllo prima indicati (leggi, statuto, regolamenti). Questo è un vera e propria funzione amministrativa. Nessun altro soggetto interno la svolge e la può svolgere, neanche in compresenza del direttore generale, espressione delle maggioranze del momento.

Dunque l’indicazione del 2000, ma diciamo già presente nella riforma del 97<sup>257</sup>, relativa alla giudizio della conformità “dell’azione amministrativa” (tutta l’attività amministrativa) è foriera di significato interpretativo sistematico del ruolo del segretario comunale in relazione al sistema dei controlli interni. La categoria della conformità, dopo il dl 174 e gli interventi normativi con legge n. 190/12, d. lgs. n. 149/11, dei decreti n. 33 e 39 del 2013, viene arricchita di contenuto e resta la pietra angolare

---

<sup>256</sup> Quanto sostenuto sembrerebbe poter trovare conferma all’interno della giurisprudenza recente delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti che ex articolo 97 tuel riconosce una responsabilità di compliance molto accentuata al segretario, soprattutto, in riferimento nell’esercizio dei poteri di assistenza e collaborazione all’adozione e approvazione di delibere, foriere di danno ex sé.

Alcuni casi si possono trovare in Corte conti, II Sezione giurisdizionale centrale d’appello, sent. n. 41 del 01/02/2013; Sezione giurisdizionale per la Regione Marche, sentenza del 06/08/2009, tutte pubblicate in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>257</sup> Ma contestualizzata all’interno di un impianto normativo che aveva effettivamente sottostimato e abrogato i controlli interni.

dell'azione amministrativa segretariale; in effetti il giudizio di conformità è un precipitato logico e giuridico del più elevato principio di legalità di cui all'articolo 97 Cost. da leggere in combinato disposto, ormai, con l'art. 81, nonché della legge costituzionale n. 1/12.

Non si tratta, però, di solo rafforzamento dei controlli, ma del mutamento, parziale, dei compiti del segretario, che da quelli di gestione operativa, passa a quelli di controllo, seppure in forme non completamente declinate. La chiarezza è ancora un tratto non evidente. Forse corrisponde alla volontà incerta del legislatore stesso.

Dunque la legalità attraverso il sistema dei controlli interni e i suoi attori diventa concreta, perché si sostanzia dell'azione della pubblica amministrazione locale, fatta da atti e provvedimenti, negozi e contratti, spese e costi economico finanziari, profili patrimoniali, tutti conformatesi a standard (esterni) legislativi, norme contabili<sup>258</sup> e procedurali<sup>259</sup> e a standard interni, quali statuto e regolamenti, oggi fonti giuridiche ancorate, alle "norme-veicolo" e che, in combinato disposto con altre disposizioni costituzionali, richiamabili caso per caso, conducono al raggiungimento di (sempre precari) equilibri del sistema repubblicano dei suoi soggetti costituenti.

Alcune dottrine<sup>260</sup> hanno approfondito lo studio sul concetto di legalità nel nuovo modello dell'amministrazione di risultato e sono pervenute a delle conclusioni che possono essere piuttosto condivisibili e utili ai nostri fini, in una certa misura. Si afferma che il processo di diffusa aziendalizzazione dell'apparato pubblico sembra fondato sulla presunta astratta capacità del modello in questione di conseguire i risultati previsti<sup>261</sup>. Una corretta visione economicistica della funzione d'impresa non può fondarsi su un rigido e meccanico rapporto tra il bilancio ed il risultato dell'impresa stessa. Proprio in relazione a tale ultimo aspetto è opportuno rilevare che nell'ottica dell'Amministrazione di risultato non basta costruire, per esempio, un'opera in termini di spesa economica, ma è necessario che la spesa risponda alle utilità sociali che sono collegate a questa spesa.

---

<sup>258</sup> Il riferimento è alle norme delle cosiddette finanziarie, oggi, leggi di stabilità.

<sup>259</sup> Un riferimento per tutti è il Codice degli appalti.

<sup>260</sup> Spasiano M. R., *Organizzazione e risultato amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>261</sup> Questa dottrina segue affermando che una corretta visione economicistica della funzione d'impresa non può fondarsi su un rigido e meccanico rapporto tra il bilancio ed il risultato dell'impresa stessa. Ciò vuole dire che il nuovo modello di amministrazione ha dentro di sé non solo la legalità, l'efficienza, ma anche un ulteriore valore: quello dell'accettazione dell'opera da parte della comunità e cioè una sorta di combinazione dei benefici nella società. In altri termini l'amministrazione di risultato significa realizzare attività utili che vengono accettate dalla comunità.

Altra prospettiva<sup>262</sup> afferma che un'amministrazione che trova il suo tratto essenziale nell'attenzione al risultato è, insomma, un'amministrazione che rinviene i parametri della legittimità in principi piuttosto che in prescrizioni esprimibili in termini di qualità e di quantità con conseguente passaggio da una legalità formale ad una sostanziale. Per dovere di completezza occorre anche citare dottrine che hanno un'impostazione diversa<sup>263</sup>.

Comunque *rebus sic stantibus* il segretario comunale resta un soggetto a presidio di questa "legalità costituzionale". Attenta dottrina ha messo in evidenza che il ruolo del segretario è quello di presidiare i principi costituzionali all'interno della pubblica amministrazione. Tale teorica afferma testualmente che: *"la necessità di una figura assimilabile a quella del segretario potrebbe essere sostenuta muovendo dall'esigenza di garantire l'osservanza nelle istituzioni locali dei principi costituzionali sulle pubbliche amministrazioni e, in particolare, del principio di legalità"*<sup>264</sup>.

Si ripete anche solo per ricordare ancora una volta, che non si vuole porre enfasi eccessiva sull'unicità soggettiva della funzione ma solo sul profilo oggettivo. Questo, si, sia permesso. È emblematico, poi, che le attività di verifica della conformità abbiano come destinatari gli organi politici, innanzitutto. Il consiglio comunale è l'organo di democrazia rappresentativa della comunità locale e i suoi lavori, le deliberazioni, sono assunte nel rispetto della legge, non solo perché il dirigente responsabile anche del procedimento appone il parere preventivo di regolarità tecnica<sup>265</sup>.

Il giudizio di conformità di cui parliamo, invece, costituisce un'attività affatto diverso dalle precedenti. Il segretario non valuta solo ed esclusivamente la legittimità dell'atto, giudizio ancora oggi del tutto

---

<sup>262</sup> Cfr. Immordino M., *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, in Immordino M., Police A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>263</sup> Cfr. Marongiu A., *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Cedam, Padova, 1989; cfr. anche Iannotta L., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative*, in Immordino M. e Police A. (a cura di), *op. cit.* pag. 457., il quale afferma che non è nuova l'attenzione al risultato. (...) è solo apparente il contrasto tra le categorie (legittimità, legalità, nostra aggiunta ndr), che possono avere comunque un comune senso solo che le si allochino nel loro giusto alveo. Il risultato è un elemento nuovo per l'ordinamento generale, ma non per quello dell'organizzazione dell'amministrazione.

<sup>264</sup> cfr. De Martin G. C.- Di Folco M., *op. cit.*, pag 386.

<sup>265</sup> Questo è, appunto, un profilo specifico, direi speciale, cioè il parere ha essenzialmente lo scopo di illuminare l'organo procedente circa le norme specifiche al caso da seguire o da interpretare. Il parere di regolarità contabile, anche nella sua vigente versione estesa, come noto alla valutazione degli aspetti diretti ed indiretti sulla situazione economico patrimoniale dell'ente è e resta un atto endoprocedimentale che si occupa del singolo atto; ad onor del vero occorre dire che la valutazione indiretta dei riflessi dell'atto specifico sugli equilibri generali avvicina molto il parere preventivo di regolarità contabile a valutazioni di tipo successivo di ampio respiro.

vigente<sup>266</sup>, ma valuta l'azione amministrativa nel suo complesso; valuta esattamente che non solo gli atti ma anche i comportamenti dell'organizzazione siano conformi alla legge, allo statuto e ai regolamenti, anche degli organi politici, anche in riferimento ai diversi standard che si danno per il peculiare procedimento oggetto della sua attenzione; valuta la congruenza tra un processo, i suoi antecedenti, i suoi effetti e i principi di efficienza, efficacia ed economicità, che seppure normativizzati, restano dal contenuto non prettamente giuridico, se non formalmente; valuta le politiche dell'organo consiliare, poiché i fatti costituenti le politiche sono avvinti all'attività amministrativa, cui egli partecipa; valuta la decisione consiliare o di giunta che è attività alla quale partecipa con compiti anche di assistenza; valuta gli effetti delle decisioni che costituiscono le evidenze su cui costruire la performance amministrativa; valuta il complesso dell'attività, attraverso la relazione di inizio e fine mandato; valuta il comportamento degli organi amministrativi per soddisfare l'interesse della lotta al rischio della maladministration. Questa complessità noi la chiamiamo "giudizio di conformità". Il giudizio di conformità è una valutazione anche per principi; e, sia detto con chiarezza, egli valuta l'azione politica anche nel merito, cioè filtrando i fatti attraverso gli strumenti della ragionevolezza sistematica dell'operato al complesso delle norme del sistema repubblicano. Si consideri che su questa operazione hanno già influenza, ma nel prossimo futuro ne avranno tanta, le fonti comunitarie e internazionali, soprattutto in materia in "libera espansione" come energia, ambiente, partecipazione democratica. Non è un'operazione giudiziaria, ma questo è il modello decisionale della conformità. L'adozione di un atto o provvedimento può essere legittimo secondo la legge, nei moltissimi casi di dubbio o di oscurità delle norme, ma questo attiene al profilo della legittimità e quindi del parere. La verifica di conformità è destinata a considerare, invece, la *ratio* intrinseca dei processi, in riferimento all'intero sistema degli enti locali e della Repubblica<sup>267</sup>. Questo comporta comprendere il sistema di governance

---

<sup>266</sup> In alcuni regolamenti comunali il segretario appone un vero e proprio parere preventivo di legittimità, che però viene chiamato visto. Si ritiene l'operazione giuridicamente scorretta sulla base delle argomentazioni esposte nel presente lavoro.

<sup>267</sup> Sia permesso solo un caso esemplificativo in nota all'interno di un lavoro che (vorrebbe) presentarsi come scientifico. La materia ambientale è un terreno ove ciò si profila sovente. Un provvedimento amministrativo in materia ambientale, come l'apertura di una cava o la costruzione di una stazione radio base (r.d.b.) per trasmissione di telecomunicazione può essere del tutto legittimo se adottato in base alle norme di settore (legge di governo del territorio, etc) il primo, oppure le leggi regionali, codice delle comunicazioni, il secondo. La verifica della legittimità concluderebbe per la soluzione positiva; ma il giudizio di conformità, invece, deve avere come standard di riferimento anche i principi costituzionali, (come la tutela della salute), la partecipazione procedimentale, che non sempre è evocata dalle norme di settore oppure appare opaca, oppure deve tener conto di contrastanti principi alieni alle dirette fonti applicabili e riferite, invece, nel sistema normativo relativo alla materia da trattare. È il caso dell'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile presente già nel codice dell'ambiente e poco sviluppato dai

interna, capirne la ragione intrinseca. Abbiamo fornito un esempio di cosa si intende per conformità, in questo ultimo caso, allorché abbiamo analizzato i poteri di controllo del consiglio comunale ex articolo 193 Tuel, a cui si rinvia. La conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, vuol dire che il segretario si trova ad esprimersi sui casi di ragionevolezza dei termini procedurali interni ai lavori del consiglio oppure sul corretto funzionamento delle sedute consiliari, soprattutto in riferimento agli scopi che la norma di legge ha posto, oppure dell'applicazione che gli uffici fanno delle norme contabili sugli impegni di spesa oppure sulla scelta del contraente. Queste pochissime indicazioni, ove sviluppate, forniscono una casistica ampia ma analitica di cosa si intende per conformazione. Lo scopo teorico del lavoro non lo permette.

Quindi è il caso di sottolineare che l'articolo 97 Tuel è il fondamento, ma è pur sempre una norma che va riempita di contenuti ovviamente giuridici. Ecco l'intervento legislativo ex dl 174, la 190, il 149/11, i d. lgs. n. 33 e 39/13 ci appaiono in questo modo: esse hanno stabilito i nuovi contenuti del costante giudizio di conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti. Sotto il profilo costituzionale si crede che tutto ciò sia in strettissima connessione col principio di legalità ex articolo 97 Cost. che fonda la ancora (possibile) legittima esistenza del segretario comunale all'interno degli enti locali, purché, beninteso, ci sia la norma statale interposta.

## **6. LA NATURA DELLA FUNZIONE DI CONFORMITA' E L'AUTONOMIA NORMATIVA DEGLI ENTI**

Una valutazione resta ancora da fare. Considerate le funzioni del segretario rispetto al sistema dei controlli e relativamente ad ogni singola forma di controllo occorre verificare se la funzione di conformità che si sta venendo a descrivere costituisca una funzione della gestione operativa o propriamente del controllo, anche se interno. Questa analisi ci permette di

---

nostri interpreti, non perché evanescente, ma per motivi essenzialmente culturali. Gli enti locali non hanno il potere di applicare limiti localizzativi delle stazioni radio base, perché la legge attribuisce questa competenza allo Stato. Una residua competenza regionale ha indotto molte Regioni a legiferare e il principio di precauzione vuole che i comuni abbiano il potere di scegliere modalità di minimizzazione alle emissioni elettromagnetiche. La legittimità del provvedimento non riesca a conformare il potere amministrativo al rispetto di tale principio perché le norme non lo esplicitano, ma lo prevedono. Il giudizio di conformità senza mai entrare nel merito che è e resta spazio politico deve poter comparare la scelta col principio, che è un criterio di sistema; esattamente dell'intero sistema dello sviluppo territoriali, che comprende diritto alla salute, potere normativo locale, competenza costituzionali esclusive, potestà legislative regionali, libertà dell'esercizio dell'attività di impresa.

arricchire le nostre valutazioni giuridiche e ci conduce a mettere in relazione, infine, il ruolo della legalità sostanziale, di cui si va in cerca, con la funzione stessa, sotto il profilo costituzionale.

I piani di verifica sono due: ciò che la normativa afferma oggettivamente e ciò che si ricava dall'intero complesso delle norme, che riguardano non solo i controlli interni ma il regime delle autonomie locali. Abbiamo già detto che la normativa sui controlli esterni ed interni costituisce una delle possibili espressioni linguistiche del legislatore per disegnare il rapporto che intende avere con le autonomie territoriali.

Sotto il primo profilo è bene affermare, senza forzare i dati normativi, che la funzione di conformità svolta dal segretario "appare" proprio come una funzione della gestione dei procedimenti dell'ente. Funzione operativa del tutto interna, che la prassi indica con l'espressione "*attività direzionale*". L'introduzione dei sistemi di new public management ovvero la costruzione di una public governance che hanno comportato lo spostamento dall'adempimento al risultato sembrano confermare ciò, sulla considerazione che l'attività operativa e attiva di gestione va accompagnata verso il risultato e il controllo non è nient'altro se non questo modo di agire della funzione<sup>268</sup>. All'interno di ogni azienda, pubblica o privata che sia, il controllo è attività della gestione operativa, svolta con qualche forma o livello di autonomia o indipendenza<sup>269</sup> ma tale è e tale resta. La dottrina aziendalistica, anche quella che si spinge a considerare contesti pubblici, è granitica<sup>270</sup>.

Su questo aspetto non convince molto quanto afferma una dottrina<sup>271</sup> secondo cui il controllo di regolarità amministrativa, anche quello a supporto della dirigenza svolta dal segretario non sia un vero e proprio

---

<sup>268</sup> Sul punto cfr. Paolini C.- Iudicello L., *Il Segretario comunale e provinciale*, Cel, Bergamo, 2010, pag. 1087, che parlano di funzione di direzione complessiva individuandone tre nuclei essenziali: "quello primario primario organizzatorio strategico; quello organizzatorio; quello gestionale operativo. L'inammissibilità di questa tesi risulterà chiaro da quanto andremo a dire nel presente lavoro.

<sup>269</sup> Nel settore privato, anche internazionale i due termini sono usati come sinonimi.

<sup>270</sup> Cfr. il volume di Busco C., Riccaboni A., Saviotti A. (a cura di), *Governance, Strategia e Misurazione delle Performance*, Knowita, Arezzo, 2008

<sup>271</sup> Cfr. specificamente Merloni F., *Vecchia e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pag. 141 – 142. L'A. afferma: "*nel controllo conta la coerenza con l'indirizzo politico, perché nella relazione che intercorre tra controllante e controllato vi è la prevalenza dell'indirizzo politico sul primo. I risultati dell'attività non rilevano direttamente: se sono conformi all'indirizzo politico i risultati sono, per definizione, buoni. (...) come si può vedere i controlli, nel senso appena indicato di sottoposizione sistematica a verifica di attività, assistita da poteri sanzionatori, per assicurare la piena prevalenza dell'indirizzo politico, appaiono, al contrario delle verifiche e delle valutazioni, non compatibili con posizioni di effettiva autonomia riconosciuta dall'ordinamento a determinate categorie di soggetti (nel nostro caso gli enti locali, ma il discorso si può estendere, ed è stato esteso, anche ad altri soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita come le università)*" (...). La categoria (dei segretari, aggiunta nostra ndr) va valorizzata per quanto sa fare: «controllo» di regolarità, a supporto della dirigenza, da una posizione effettivamente imparziale e terza rispetto agli organi di indirizzo politico". (il virgolettato usato per il lemma controllo deriva dalla non inclusione effettiva di esso tra quelli tali tout court).

controllo, visto che i controlli hanno il precipuo scopo di verificare la coerenza di quanto realizzato rispetto all'indirizzo politico.

Sul punto si vuole richiamare l'ineguagliata lezione di Giannini<sup>272</sup> il quale afferma che si ha controllo quando alla raccolta e all'esame dei dati si accompagna un giudizio, tra cui quello di conformità alla regola o al canone adottato e, nei casi di non conformità, una misura.

La funzione di conformità esercitata dal segretario rientra, invece, tra le funzioni di controllo e non di gestione operativa, sempre. I canoni generalissimi indicati dal Giannini sono tutti rilevabili: innanzitutto la raccolta dei dati, che corrispondono agli atti, ai procedimenti ai comportamenti, l'insieme dell'azione amministrativa; ricorre anche il secondo elemento, il giudizio, espresso proprio nella conformità alla legge, e alle altre fonti locali (ex articolo 97 Tuel), e ricorre una misura di correzione: la rideterminazione della scelta, in diverse gradazioni, nella fase preventiva del procedimento di adozione di un atto deliberativo, ex art. 97 tuel; l'esercizio dell'autotutela dell'organo amministrativo precedente dietro indicazione della direttiva segretariale, nel 147 bis, oppure nelle sanzioni disciplinari nei controlli anticorruptivi ex l. n. 190/12, nell'adozione del referto alla sezione regionale della Corte dei conti nell'ambito del controllo sugli equilibri generali di bilancio ex art. 148 Tuel, sulla relazione di fine mandato ex d. lgs. n. 148/11<sup>273</sup>.

Resta, per concludere il discorso sull'adozione delle misure, il problema dell'apposizione, in ogni caso, di un parere di illegittimità di un atto prima della sua adozione o approvazione. Ma, qui, il problema è più ampio e corrisponde alla domanda se l'espressione di un parere possa essere considerato un atto di controllo. Secondo il legislatore, sì, ex articolo 147 Tuel. La nostra opinione resta negativa ed era già stata espressa altrove<sup>274</sup>. I pareri attengono alla funzione consultiva e non costituiscono atti di controllo. Così ci sembra di risolvere il problema in radice. Dunque, ricorrendo i caratteri del controllo la funzione di conformità è controllo in senso proprio. Non è gestione operativa. Opporre la tesi sandulliana per cui il controllo fa parte della gestione non coglierebbe nel segno perché, come abbiamo spiegato abbondantemente nel testo, la funzione di controllo del segretario non equivale ai soli controlli interni. E dividere all'interno della funzione di conformità tra quei controlli che sono prettamente interni e quindi potrebbero rientrare nella gestione e quelli che, invece, non vi possono rientrare questo punto è irrilevante, poiché si

---

<sup>272</sup> Cfr. Giannini M. S., lezioni di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 1950.

<sup>273</sup> Nel testo abbiamo inteso come misure non solo quelle sanzionatorie. I controlli interni oppure di gestione ovvero successivi non sempre prevedono vere e proprie sanzioni da parte dell'ente controllante, ma come detto nel testo, le sanzioni sono, invece, assunte dal soggetto destinatario della misura di controllo.

<sup>274</sup> Cfr. Amato C., I controlli interni, Cel, Bergamo, 2012, p. ag. 2963.

pone l'irrisolto problema della dipendenza organica del segretario dal Ministero dell'interno.

Dal "sistema" complessivo delle norme la funzione di conformazione ha accentuato molto il versante del giudizio di conformità tra l'attività svolta e il parametro di controllo e ha perso, diremmo svilito, quello della collaborazione attiva ai provvedimenti amministrativi. Sembra che il pendolo, continuamente instabile dei controlli interni, stia andando in questa direzione. Si consideri che anche un intervento di correzione in itinere, che potrebbe rappresentare il vero ostacolo al riconoscimento dell'esercizio di controllo su un procedimento di una funzione, costituisce espressione di controllo<sup>275</sup>. Il momento in cui interviene il controllo è importante ma, se inquadrato correttamente, non intralcia l'analisi, che ci deve portare a concludere che la funzione del segretario della ricerca della conformità è la tipica attività di controllo di questo soggetto. Non esclusiva, poiché l'articolo 97 tuel ancora afferma che ha compiti di collaborazione.

Ma su questi compiti, già in questo lavoro, ci siamo esposti affermando che costituiscono un vulnus dei nuovi controlli affidati al segretario, se non interpretati con valore ancillare rispetto ai prevalenti compiti di controllo. Se fossero espunti oppure lasciati, finalmente, all'autonomia normativa degli enti, sarebbe un punto di equilibrio e si aggiungerebbe un piccolo tassello di maggiore razionalità al sistema. La collaborazione va vista in funzione della funzione di controllo generale e non è espressione della funzione direzionale, che il segretario non ha e non può avere se non nel senso qui indicato. L'idea del segretario direttore generale è tramontata.

Per cui, tutto considerato la funzione di conformità è significativamente un'attività di controllo, cui si aggiungono altre funzioni che si devono poter ritenere marginali, seppure obbligatorie nell'esercizio, quale quelle di collaborazione. Anche la funzione del rogito contrattuale del segretario corrisponde a questa logica, in definitiva. Essa, in effetti, rappresenta la raccolta delle volontà dei contraenti, in posizione di terzietà, e dopo la loro interpretazione, si cristallizza in un testo negoziale cui l'ordinamento statale riconosce valore non perché rogato dal sapiente locale, ma perché è stata verificata la sua conformità alla legge. Infatti l'ufficiale rogante è il responsabile di ogni adempimento e di ogni verifica preliminare, concomitante e successiva alla stipulazione dell'atto. Per cui anche il rogito è attività di conformazione.

Comunque ad una lettura sistematica del Tuel ci sembra che anche i compiti di collaborazione verso gli organi politici e amministrativi abbiano il fine diretto di assicurare la legalità sostanziale dell'azione amministrativa, che, in diritto, è un compito di verifica a parametri

---

<sup>275</sup> Si consideri che la Corte dei conti può esercitare il proprio controllo anche in itinere. Quindi vi sono precedenti importanti.



esterni<sup>276</sup> oggettivi. È bene dirlo che l'applicazione del principio di differenziazione, in questi casi sarebbe molto utile, ma risulta poco valorizzato dal legislatore alla ricerca continua, soprattutto in questa stagione, del massimo grado di uniformità<sup>277</sup> e anche dalla dottrina preoccupata più di ritagliare spazi di libertà che di armonizzare un tutto complessivo, di cui, invece, ci sarebbe tanto bisogno. Sembra, invece, che vi sia la possibilità di legare legalità sostanziale e principio di differenziazione. La nostra prospettiva è quella per cui dal complesso del nostro discorso si evince un concetto di legalità multilivello, disciplinato sulla molteplicità delle fonti della Repubblica (articolo 5 e 114 Cost.).

La funzione di giudizio di conformità è servente rispetto a questo approdo. Essa si deve esprimere sulla conformità di un'azione, di un atto, di un procedimento, di un comportamento, di una azione politica in relazione a parametri uniformi previsti in via preventiva ed oggettiva distinta per ogni amministrazione. Nel caso della legge questo è semplice da considerare poiché essa è un atto di un soggetto esterno alle autonomie; ciò è immediatamente percepibile; nel caso degli statuti e dei regolamenti è la generalità delle previsioni e la natura di atto, che ha funzione regolamentare, che ci permette di inserirlo tra i parametri, che si danno nel sistema come dati oggettivi; è oggettiva la fonte per essere prevista dalla Costituzione ed essere applicata in base a generali disposizioni, antecedentemente entrate in vigore rispetto al manifestarsi della fattispecie concreta.

La dinamica dell'analisi della funzione di conformazione vede due estremi mobili: da un lato i parametri di controllo, dall'altro l'attività amministrativa. Nel mezzo vi sono le forme in cui la funzione si esprime, rappresentate dalle diverse funzioni di controllo cui il segretario partecipa con intensità diverse.

---

<sup>276</sup> Esterni rispetto all'immediato oggetto del controllo. Per cui qui il lemma esterno non va intesa come rapporto di intersoggettività.

<sup>277</sup> Concordiamo del tutto con quella dottrina (Pinelli C., Quali controllo per gli enti locali dopo la riforma de Titolo V, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pag. 169), che afferma: *"Quanto al principio di differenziazione, sono anch'io persuaso che esso non abbia finora avuto, né in dottrina né tantomeno nella giurisprudenza costituzionale, tutta l'attenzione che avrebbe meritato quale cardine di una visione specularmente opposta al rovinoso culto per l'uniformità che ha da sempre caratterizzato disciplina e modus operandi delle autonomie locali. Ma esso va riferito all'organizzazione amministrativa, non ai risultati dell'azione, i quali possono e debbono formare oggetto di controllo alla stregua di standard uniformi, pur se opportunamente calibrati anche sulla base delle diverse realtà territoriali. Questo è un punto qualificante del riassetto del rapporto fra i principi di eguaglianza e unità ed il principio di differenziazione: ad organizzazioni diverse debbono corrispondere standard uniformi sui risultati dell'azione e dei servizi pubblici, così come, per altro verso, la «determinazione» con legge di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non significa «gestione» centralizzata, ma autonoma e perciò anche differenziata, di quei livelli, salva la sostituzione in caso di loro mancata tutela (cfr. artt. 117, secondo comma lett. m) e art. 120, secondo comma)"*.

L'esito del giudizio è la valutazione di un risultato che deve poter essere nella piena disponibilità degli organi politici locali e cioè, in ultima istanza, delle stesse comunità. La performance strategica è il nuovo nume di codesta funzione.

Per cui la ricognizione appena fatta segnala che ripercorrendo la tesi gianniniana la funzione di conformità non è attività di gestione operativa ma di controllo, che è un *genus a se stante*.

Il discorso va coerentemente chiuso con un'ultima riflessione per coniugare teoreticamente tale funzione con la partecipazione del segretario alle scelte amministrative. Questa è un'argomentazione che serve anche a sfatare miti di autonomia del segretario che nei fatti non c'è ancora e che male interpretati e fondati teoricamente, costituiscono più chimere o aspirazioni che fini a cui tendere. Il "*merito politico*" delle scelte è lo specifico degli organi collegiali, ma esso non copre affatto tutta l'area del merito amministrativo della scelta di cui il provvedimento è lo schermo formale; il provvedimento amministrativo è solo la rappresentazione formale del merito amministrativo, vincolato dall'esterno dalle norme inderogabili di legge. La dottrina<sup>278</sup> insegna che il merito amministrativo è l'insieme delle soluzioni possibili come compatibili con il principio di congruità in un caso determinato, che è uno spazio sottratto di regola al sindacato del giudice ed è attribuzione esclusiva dell'amministrazione, la quale tra una pluralità di scelte così individuate, preferirà quella ritenuta più opportuna. Da questo punto di vista si può dire che il merito costituisce la sfera di attività riservata all'amministrazione. Nella scelta di merito l'amministrazione osserva il canone di congruenza tra l'azione amministrativa e il principio di logicità-ragionevolezza che regola di per sé l'azione amministrativa; questo è un vincolo, sempre esterno, all'azione amministrativa. Ed è graduabile e distinguibile in scelte diverse. I criteri di riferimento sono essenzialmente non giuridici, perché se lo fossero il vizio ricadrebbe nell'illegittimità. Ebbene il segretario partecipa alla progettazione del sistema dei controlli, ma poiché sovrintende le funzioni dirigenziali, e ha, per legge, il compito di collaborare, assistere, ha, in definitiva, nella *ratio legis* lo scopo di conformare tutta l'attività ai canoni non solo normativi ma anche non giuridici. Il legislatore, infatti, non indica alcun limite e neanche potrebbe farlo, perché di difficile realizzazione in astratto. Quel "partecipa" ai controlli si realizza in quell' "in ordine alla conformità" dell'articolo 97, comma 2. Si noti che nello stesso comma il legislatore distingue tra la collaborazione, cui il segretario partecipa come compito, e l'assistenza, giuridico amministrativa, che è la sola indicata come funzione. Resta un dubbio quello per cui il fine della conformità è volto alla legge, lo statuto e

---

<sup>278</sup> Cfr. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007, pag. 532.

ai regolamenti, cioè a fonti giuridiche, mentre il nostro discorso ha appena parlato di canoni non giuridici, riservati all'amministrazione e, pertanto, potrebbe sembrare fuori fuoco. Il legislatore indica il fine della funzione e dei compiti, ma nella stesura della norma, logicamente, non poteva essergli sfuggito che l'azione amministrativa è composta da canoni non giuridici e canoni giuridici. Ebbene, attribuendo al segretario una funzione e dei compiti lo pone nel mezzo dei due termini appena citati: fatti e norme. Il segretario si occupa di entrambi, col fine del controllo interno di quanto venisse fuori dalla scelte, che sono in sé costituite da canoni giuridici e non giuridici. E volendo usare una descrizione plastica la sua posizione è equidistante tanto dai fatti quanto dalla sola formalità giuridica, perché, appunto, non esercita né compiti di gestione operativa diretta (che si occupa prevalentemente della ricostruzione di fatti), né dell'attività di indirizzo (che si preoccupa di rappresentare fatti). Il fine cui la funzione deve tendere non poteva essere se non giuridico, perché, diversamente operando, avrebbe commesso un errore costituzionale gravissimo secondo cui il merito amministrativo, salvo i casi specialissimi di legge, non è controllabile dal giudice. Quindi il fine di rispetto delle norme giuridiche che il legislatore indica è imposto, correttamente, per permettere la tutela dei terzi nei confronti della scelta amministrativa. Ma la scelta amministrativa, come detto, è costituita dal merito e dalla legittimità; il segretario controlla il formarsi della decisione politica e amministrativa sotto tutti e due gli aspetti e ciò è vero non solo nei fatti, ma a solo voler interpretare gli articoli di legge finalisticamente, anche nelle disposizioni di legge.

Il recupero delle finalità della norma ci permette di affermare che la funzione di conformità svolta dal segretario deve intersecare i fatti, i canoni non giuridici, quelli formali della legittimità. Egli padrone di entrambi gli aspetti dirige, ben intesi tecnicamente, l'attività politica e amministrativa. Ne esce un concetto di legalità sostanziale maggiormente ancorata ai dati di fatto, alla pluralismo istituzionale descritto in Costituzione e rispettosa delle norme che il sistema complessivo delle norme che si rivolgono agli enti prevedono.

Quanto si è affermato va ancora un po' indagato sotto un profilo che potrebbe costituire un vulnus dell'argomentazione. Occorre verificare se quanto detto corrisponda al vero nei casi in cui nell'ente vi sia il direttore generale a cui fin dalla 142/90 passano i compiti di sovrintendenza dei dirigenti, ove nominato, e verificare il rapporto tra la funzione di conformazione così descritta, e le funzioni di cui all'articolo 97, comma 4, le cc.dd. funzioni facoltative, quelle consulenziali previste dalla lettera a) e quelle previste dalla lettera d).

Per quanto riguarda il primo problema diciamo che la presenza del direttore, abbiamo già visto che sopra i compiti più organizzativi e spinge

il segretario verso funzioni di assistenza legale. A questo punto dello sviluppo del discorso queste argomentazioni, che si confermano, vanno interpretate nel senso che anche ove vi sia il direttore generale restano i poteri di giudizio di conformità ex comma 2, che non sono derogati dall'articolo 108 Tuel, né dal comma 4, del 97 primo periodo. Quando vi è la presenza del direttore generale il segretario non può sovrintendere al lavoro dirigenziale e la funzione di conformità si esprime in una modalità diversa: con l'attività consulenziale di cui alla lettera a) dell'articolo 97, attraverso i controlli successivi, mediante l'assistenza agli organi politici. Quindi è una funzione che muta modalità perché ne viene cambiato il perimetro, ma non muta di esistere, né muta natura, né contenuti. Cambia l'area di esercizio, che sarà prevalentemente postuma e successiva e non preventiva; infatti il privilegio di sovrintendere i dirigenti consta essenzialmente nel controllo in itinere, questo il vero senso di quel "sovrintendere", nel nostro caso.

Il secondo problema, quello della compatibilità con questo profilo di auditor del segretario con le funzioni di consulenza sembra essere stato risolto qualche riga più sopra. Qui si aggiunga solo che i pareri amministrativi che il segretario può esprimere per le vie brevi oppure per iscritto, come pure previsto in alcuni regolamenti di organizzazione, hanno sempre lo stesso scopo di cui all'articolo 97, ma restano attività consultiva, teoreticamente.

Il terzo problema riguarda se nel conferimento delle funzioni cosiddetta facoltative oppure aggiuntive ex lett. d) del comma 4 vi siano limiti all'autonomia normativa degli enti. Questo è un aspetto delicato soprattutto per chi come noi valorizza il livello costituzionale delle fonti locali; ma la risposta è essenzialmente positiva, ma non perché si riconosce una sorta di subordinazione di tale fonti alla legge, ma perché è certo che l'autonomia non voglia dire libertà e indipendenza, ma esercizio di uno spazio regolativo che tenga conto dei principi costituzionali, tra cui quello di non contraddizione e ragionevolezza dell'ordinamento e delle sue regole. Sarebbe contraddittoria una disposizione statutaria o regolamentare che si svincolasse dai poteri conformativi del segretario rendendo facoltativa la funzione oppure annullando i poteri di direttiva dello stesso oppure elidendo gli obblighi comunicativi del suo controllo successivo. Questo potrà avvenire nei fatti ma non in diritto. E ove avvenisse sarebbe sanzionabile ex articolo 148 bis Tuel. Lo stesso dicasi per la ragionevolezza. Sarebbe irragionevole una disposizione statutaria o regolamentare confrontata al parametro della buona amministrazione sub species distinzione tra indirizzo, gestione e controllo ove si affidasse al segretario funzione di gestione operativa in un settore sottoposto certamente al controllo successivo che egli compie; controllerebbe se stesso.

La funzione di giudizio conformativo come riempita di contenuti da questa stagione normativa fa assumere un tono diverso alle norme, poiché tutto il complessivo sistema va letto con la tecnica precipua per cui le disposizioni si interpretano le une per mezzo delle altre e tutte devono poter, al limite del ragionevole e del costituzionalmente ammissibile, avere un senso.

Considerando anche l'impianto normativo esistente e le novità introdotte recentemente si crede che ancora vi sia la necessità di assicurare la conformità dell'azione amministrativa locale complessivamente al principio di legalità, alle norme contabili e finanziarie<sup>279</sup> e alla ragione intrinseca ed estrinseca del sistema comunitario e nazionale delle autonomie locali, soprattutto in un sistema normativo, osmoticamente, aperto nel numero e nel rango delle fonti del diritto. Assicurare, insomma, l'azione locale alla legalità sostanziale, vi è bisogno, poiché proprio la governance interna e cioè le relazioni tra il consiglio, la giunta e i dirigenti che gestiscono, pretende ciò. La legalità di cui parliamo non è il risultato dell'azione amministrativa, come spesso si fa notare nella prassi e in dottrina, ma è la precondizione delle scelte di merito politiche necessarie per guidare una comunità.

Sotto il profilo amministrativo e giuspubblicistico, dopo il 2001, un'autorità che controlla l'intera azione amministrativa nel senso della conformità, non può essere esterna, ma i soli controlli interni funzionalmente vincolati all'organizzazione interna non garantiscono, completamente, il fine. Sembra che il sistema normativo stia comunicando all'interprete la volontà di addivenire a quanto stiamo venendo a dire, ma che manchi di molto il raggiungimento del risultato.

Il segretario può costituire l'autorità cui complessivamente intestare la funzione di conformità dell'azione amministrativa alla legalità sostanziale, visto che è suo patrimonio da tempo ma deve poter godere di autonomia, nella garanzia del sistema complessivo delle autonomie, che non è composta solo dalle comunità locali istituzionalizzate, ma anche da altri soggetti. Il territorio diventa il nodo e il coacervo di espressione di diversi interessi costituzionali tutti avvinti dall'unitarietà ex articolo 5 Cost. e volti al perseguimento del bene comune (artt. 2, 3 e 114 della Cost.). Per cui l'autonomia del segretario, da assicurare normativamente, costituisce proprio uno dei principi di quella legalità di cui, ancora oggi, le autonomie locali vanno in cerca. La governance della categoria potrà essere utilmente assicurata dall'insieme dei soggetti nel cui interesse sono svolti i controlli. La valorizzazione delle autonomie locali, nell'ambito del nostro discorso e della necessità di un giudizio di conformità dell'azione amministrativa alla legalità sostanziale non reca con sé l'idea della necessaria

---

<sup>279</sup> Con estensioni ai giudizi economici e patrimoniali, comunque, non ancora sufficientemente valorizzati.

municipalizzazione del segretario, poiché costruita come esercizio di una funzione al servizio della Repubblica e non solo delle autonomie<sup>280</sup>.

All'autonomia del segretario deve corrispondere una ampliata autonomia normativa dell'ente locale che sia attivabile, soprattutto, nei casi di conflitto tra i due soggetti. L'autonomia normativa degli enti locali rappresenta la base di espressione e previsione della funzione di autocontrollo in cui la funzione di conformità del segretario di cui stiamo discorrendo si inserisce. L'autocontrollo dell'attività amministrativa si estrinseca anche nella previsione dei controlli interni, dei suoi oggetti, degli obblighi conseguenti. L'attività conformativa del segretario è accessoria a questa primaria funzione, ancorata costituzionalmente nell'art. 5 Cost e valorizzata dagli articoli 114 e 118 dopo la novella del 2001. Ecco perché la funzione di garanzia del segretario comunale nella nostra lettura viene interpretata come forma procedimentale a servizio dell'autonomia, inteso come principio costituzionale; ecco perché si intende proporre una figura segretariale, certamente rinnovata nei tratti anche essenziali, ma ancorata al servizio alla Repubblica e giammai funzionario statale.

## **7. LE FONTI LOCALI COME STANDARD DI RIFERIMENTO**

Il ruolo del segretario comunale va osservato, però, anche sotto un diverso aspetto. La valutazione di conformità ha bisogno di standard di riferimento innanzitutto sotto il profilo logico e, poi, anche giuridico. La trama delle fonti normative cui attenersi è rappresentata dalla normativa comunitaria, dalle leggi statali e regionali, dallo statuto e dai regolamenti. Innanzitutto si precisa solo che essendo, come detto, una verifica di ampio spettro e che ha lo scopo della tenuta legale del sistema enti locali è chiaro che sotto il profilo dell'ampiezza la verifica di conformità deve riferirsi all'ordinamento repubblicano nella sua interezza. Autorevole dottrina ha messo in evidenza che dopo la riforma costituzionale del 2001 non è più possibile parlare di un ordinamento degli enti locali. La questione delle

---

<sup>280</sup> La questione è stata trattata in Amato C., op. cit., pag. 35 e ss. In questo contributo ad una ricerca della Scuola superiore della Pubblica amministrazione locale sul controllo di gestione e il ruolo dei segretari comunali si è espressamente discusso di questo nei seguenti termini: "(...)quanto più si chiederà il coinvolgimento del segretario nella governance locale e nella vita degli enti tanto più saranno «legittime» le richieste di attrarre la sua disciplina in quella comunale o regionale. Tanto più, al contrario, invece, gli si chiederà di controllare, verificare e garantire, non importa se formalmente ovvero sostanzialmente, tanto più si dovrà accettare la sua estromissione dall'ordinamento particolare locale e dirigerlo verso il «sistema dell' autonomie»; in questo caso la disciplina potrà essere anche statale. Per cui tutto dipenderà dagli attori della riforma. Ove si spinga sulle funzioni organizzatorie, o meglio solo su codeste, la municipalizzazione del segretario sembra certa. Ove invece gli si voglia recuperare una funzione di garanzia, sostanziale, moderna e, pertanto, orientata verso i risultati, ancorata agli articoli 97 e 98 della Costituzione, allora potrà considerarsi che per motivi di unitarietà la disciplina normativa potrà restare statale".

fonti del diritto degli enti locali è stata molto dibattuta e non sembra risolta<sup>281</sup>. Qui il vasto dibattito non può neanche essere ricostruito per sommi capi, ma si può sostenere che la dottrina maggioritaria sostiene il mero valore di atto formalmente amministrativo allo statuto degli enti locali, in posizione certamente di subordinazione gerarchica rispetto alla legge<sup>282</sup>. Altra parte della dottrina<sup>283</sup>, invece, ha presentato un principio di legalità aperto alle fonti locali, innanzitutto lo statuto dei comuni e delle province. La giurisprudenza della Cassazione<sup>284</sup> e quella amministrativa<sup>285</sup> è assestata graniticamente sulle posizioni della dottrina maggioritaria.

---

<sup>281</sup> Il dibattito è ben rappresentato in Di Folco M., *La Garanzia costituzionale del potere normativa locale*, Cedam, Milano, 2007 e la copiosa bibliografia ivi citata, tra cui vogliamo segnalare sul punto specifico, De Martin G. C., *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali*, in Piraino A., (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane*, Palermo, 2002, e id., *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>282</sup> Cfr. Pegoraro L.- Giupponi T. F., *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione*, in De Siervo U., (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2001, Torino, 2002, pag. 289 e ss..

<sup>283</sup> Cfr. Di Folco, op. cit., Piraino, op. cit.; sotto la lente di osservazione della funzione organizzativa una prospettiva è quella esposta da De Martin G. C., *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle regioni*, in Labriola S., (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 1. II, Roma- Bari. 2006, pag. 604.

Il testo qui presente si ispira a questo filone dottrinario di cui condivide l'impianto generale.

<sup>284</sup> Famosa è Corte di cassazione, S. U. , sent. n. 1268/2005 che testualmente afferma che: *"L'art. 1 della legge n. 265 del 1999, riprodotto nell'art. 1, comma 3, del d.l.vo n. 267 del 2000 (T.U. ee.ll.), finisce per prevedere come limiti inderogabili all'autonomia statutaria dei Comune e delle Province soltanto i principi espressamente enunciati come tali nella legislazione in materia di ordinamento degli enti locali - così affidando allo stesso legislatore e sottraendo all'interprete l'individuazione dei principi segnati da inderogabilità - con evidente esclusione delle disposizioni di dettaglio: ne risulta delineato un ambito giuridico generale all'intermo del quale gli statuti possono liberamente esprimere e promuovere l'autonomia degli enti e realizzare un assetto corrispondente alle peculiarità del contesto sociale ed economico di riferimento. Mentre in passato ogni disposizione di legge costituiva limite invalicabile all'attività statutaria, nella nuova disciplina prevista dal T.U. ee.ll. lo statuto può derogare alle disposizioni di legge che non contengano principi inderogabili: esso è vincolato unicamente al rispetto di questi ultimi principi, tanto da potersi ora delineare il rapporto tra legge e statuto non tanto o non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza - ovvero di gerarchia limitatamente ai principi - e da consentire di qualificare lo statuto stesso non più come disciplina di attuazione, ma di integrazione ed adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge. Nel nuovo quadro costituzionale risultante a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, lo statuto del Comune o della Provincia si configura come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente come atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimary o subprimary, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare. Lo statuto può legittimamente affidare la rappresentanza a stare in giudizio ai dirigenti, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, quale espressione del potere gestionale loro proprio, ovvero ad esponenti apicali della struttura burocratico-amministrativa del Comune; ove tuttavia una specifica previsione statutaria non sussista, il Sindaco ed il Presidente della Provincia restano i soli soggetti titolari del potere di rappresentanza processuale, ai sensi dell'art. 50 del T.U. ee.ll. Nel caso in cui lo statuto affidi la rappresentanza a stare in giudizio in ordine all'intero contenzioso ai dirigente dell'ufficio legale, quest'ultimo, ove ne abbia i requisiti, può costituirsi senza bisogno di procura, ovvero attribuire l'incarico ad un professionista legale interno o del libero foro (salve ovviamente le ipotesi, legalmente tipizzate, nelle quali l'ente può stare in giudizio senza il*

*ministero di un legale: v. da ultimo, in relazione al processo tributario, l'art. 3 bis del d.l. n. 44 del 2005, convertito, con modif, nella L. n. 88 del 2005), e - ove abilitato alla difesa presso le magistrature superiori - può anche svolgere personalmente attività difensiva nel giudizio di cassazione. Ove, per contro, la disciplina della rappresentanza in giudizio sia contenuta non nello statuto, ma nel regolamento, tale previsione può conferire validamente la legittimazione processuale a soggetti diversi dal sindaco soltanto in presenza di un espresso rinvio dello statuto alla normativa regolamentare, atteso che l'art. 6, comma 2, del T.U. ee.ll. consegna allo statuto la disciplina dei modi di esercizio della rappresentanza legale. La configurazione della giunta quale organo di governo, e al tempo stesso la considerazione dei poteri e delle responsabilità nella gestione amministrativa che l'art. 107 del T.U. ee.ll. attribuisce ai dirigenti, inducono a ritenere che l'autorizzazione alla lite, quale atto essenzialmente gestionale e tecnico, da parte dell'organo giuntale, non costituisca più in linea generale atto necessario ai fini della proposizione o della resistenza alle azioni giudiziarie. Nel caso in cui lo statuto, con la forza sua propria, preveda per le liti dell'ente locale la previa autorizzazione della giunta ovvero richieda una preventiva determinazione del competente dirigente, ovvero ancora postuli alternativamente l'uno o l'altro intervento in relazione alla natura o all'oggetto delle controversie, l'autorizzazione giuntale o la determinazione dirigenziale vanno considerati come atti necessari, per espressa scelta statutaria, ai fini della legittimazione processuale dell'organo titolare della rappresentanza. Ove lo statuto preveda che il sindaco agisca o resiste in giudizio previa determinazione del dirigente competente, tale determinazione si sostanzia in una mera valutazione tecnica circa l'opportunità della lite, non potendo configurarsi come autorizzazione in senso proprio quella del dirigente al sindaco, che ha già la rappresentanza legale ed è il capo dell'amministrazione e che diverrebbe esecutore di detta determinazione. Hanno osservato in particolare le S.U. che l'art. 6 del testo unico approvato con decr. legisl. n. 267 del 2000 prevede al primo comma che i comuni e le province adottano il proprio statuto. Il tenore prescrittivo delle norme rende evidente che ogni Comune deve dotarsi di un proprio statuto, deputato a dettare le norme fondamentali dell'organizzazione di governo, a fissare » criteri generali sulla organizzazione amministrativa ed il funzionamento dell'ente, a delinearne l'ossatura, le strutture di vertice e le loro articolazioni, le modalità di interrelazione tra i vari uffici, le forme di collaborazione con la Provincia, a disciplinare le altre materie ivi elencate, così da rappresentare l'identità istituzionale di ciascuna comunità locale. Si è con tale sistema realizzata una sostanziale delegificazione in ordine alla organizzazione ed al funzionamento dell'ente territoriale, mediante il trasferimento della relativa disciplina dalla legge nazionale ad una fonte autonoma, affidata allo statuto, nel rispetto dei principi generali fissati dallo stesso testo e degli altri principi espressamente enunciati nelle leggi successive, nonché delle leggi che conferiscono funzioni agli enti locali. Detto sistema ha profondamente inciso nel rapporto tra legge statale e statuto, in quanto, passato ogni disposizione di legge costituiva limite invalicabile all'attività statutaria, nella nuova disciplina lo statuto può derogare alle disposizioni di legge che non contengano principi inderogabili: esso è vincolato unicamente al rispetto dei principi innanzi richiamati, tanto da potersi ora delineare il rapporto tra legge e statuto - come è stato efficacemente osservato in dottrina - non tanto o non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza - ovvero di gerarchia limitatamente ai principi - e da potersi qualificare lo statuto non più come disciplina di attuazione, ma di integrazione ed adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge. Il rapporto tra fonti normative statali e locali appare ancor più marcatamente influenzato dalla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, sia in forza della già ricordata delimitazione a settori specificamente e tassativamente determinati degli ambiti di intervento della legge statale (art. 117 comma 2 lett. p), sia per effetto dell'esplicito riconoscimento costituzionale delle potestà statutarie e regolamentari dei Comuni: in particolare, il comma 2 dell'art. 114 sancisce che i Comuni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (e quindi non più secondo i principi espressamente enunciati come inderogabili dalla legge statale), mentre il comma 6 dell'art. 117 riconosce ai Comuni potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Nel nuovo quadro costituzionale lo statuto si configura, come la dottrina è generalmente orientata a ritenere, come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente come atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimary o subprimary, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in*



Accedere ad una nozione ampia di principio di legalità ai fini della presente ricerca è di qualche utilità e vorremo coglierla, poiché si condivide l'impianto ispiratore di quella prospettiva che intende valorizzare le fonti locali e riconoscerle un ruolo all'interno del più ampio tema della sovranità condivisa da parte delle comunità delle amministrazioni locali. Tale dottrina afferma che: *“in primo luogo, quanto al parametro, va riaffermata una concezione ampia del principio di legalità, coerente con l'assetto delle fonti in un ordinamento policentrico e paritario. Il riscontro, cioè, deve mirare a verificare il rispetto non solo delle leggi (statali e regionali), ma anche degli statuti e dei regolamenti locali, da considerare atti normativi costitutivi dell'ordinamento generale della Repubblica, anche a fronte delle riduttive tendenze a reputarli atti formalmente amministrativi o produttivi di mere norme interne. D'altra parte, che le fonti locali siano idonee ad integrare il principio di legalità è tesi che può essere sostenuta anche alla luce del fatto che esse sono approvate dalle assemblee elettive degli enti locali”*<sup>286</sup>. Secondo una prospettiva che ha osservato anche il profilo organizzativo delle fonti locali<sup>287</sup> *“l'autonomia regionale e locale si apprezza (...) sub species di autonomia normativa, quale potere di adottare norme regolative della propria organizzazione, ma al tempo stesso costitutive dell'ordinamento giuridico statale”*. Questa è la prospettiva le cui conclusioni facciamo nostre e che sono sullo sfondo di tutto il nostro lavoro, come chiaro. Il principio di competenza delle fonti esposto nelle dottrine richiamate ci convince e oltre non ritorniamo sull'argomento.

Dunque si crede utile chiedersi davanti a codeste affermazioni quale sia il ruolo del segretario comunale relativamente al sistema dei controlli. La risposta che si può provare a tracciare è quella secondo cui il progetto di uniformità dei controlli e nei controlli che anche il legislatore del 2012 e del 2013 ha perseguito sconta qualche imperfezione. Fermo restando l'opportunità dell'inserimento dei nuovi controlli, e fermi restando i tratti distintivi degli stessi come già descritti, qui la questione è che anche il legislatore del dl 174 è penetrato, si crede eccessivamente e senza motivo, all'interno dell'autonomia normativa costituzionalmente garantita agli enti locali sull'intera tematica dei controlli interni, che, invece, potrebbe bene trovare una sua disciplina all'interno degli atti normativi locali. Questo incide anche sulle funzioni del segretario comunale perché la concretizzazione dell'ampia garanzia di presidio della legalità ove

---

*sede regolamentare (v. sul punto Cass. 2004 n. 16984). Ne risulta così accentuata l'immanenza della potestà statutaria al principio di autonomia sancito dall'art. 5 Cost. e la configurazione dello statuto come espressione della esistenza stessa e della identità dell'ordinamento giuridico locale.*

<sup>285</sup> Per un caso concreto cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 9 giugno 2008 n. 2872, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>286</sup> De Martin, Di Folco, op. cit. pag. 387.

<sup>287</sup> Ancora De Martin G. C., op ult. cit..

incardinata, questa si per legge statale in capo al segretario, può essere comunque salvaguardata dalle fonti locali, può essere lì riempita di contenuti, poiché le stesse fonti locali rientrano nel principio di legalità e, quindi, i procedimenti siffatti sarebbero sotto copertura costituzionale, con i limiti di cui al paragrafo precedente.

Un discorso così articolato vede il segretario comunale garante di una legalità sostanziale multilivello.

Si potrebbe anche dire che secondo il principio di legalità sostanziale della Repubblica così congegnato, le discussioni sulla previsione necessitata e obbligatoria o meno di una figura di presidio sarebbero svuotate di senso, perché la necessità si imporrebbe davanti all'implementazione dell'altro principio dello stato di diritto, quello di democraticità degli assetti amministrativi e delle organizzazioni pubbliche e private, ex articolo 97 Cost.. Si consideri che la funzione di controllo è una funzione strumentale a ciò che deve essere perseguito. Per cui in questa prospettiva il segretario rivela la sua funzione di *civil servant* verso l'intera collettività della cittadinanza. Su questo sembrano in fondo fondarsi le teorie<sup>288</sup> che *de jure condendo* vedrebbero il segretario comunale nominato o eletto dal consiglio comunale, che, però, noi non condividiamo affatto negli esiti. La dottrina che valorizza le fonti locali<sup>289</sup>, recentemente, ha anche posto alcune soluzioni. Essa afferma che. *"(..) le fonti locali dispongono di ampio margine di manovra anche in ordine alla delimitazione dell'ambito oggettivo del controllo. Così, ad esempio, anche in relazione alle caratteristiche dimensionali dell'ente, potrebbe prevedersi che il riscontro riguardi non tutti gli atti amministrativi, ma solo una parte di essi, da scegliere in base a criteri da definire; e che la verifica possa essere altresì attivata su impulso delle minoranze consiliari"*.

Lo sforzo è encomiabile e coglie il senso dell'attività concreta degli enti. Inoltre offre un solido fondamento costituzionale e razionale.

Ora quanto stiamo in ultimo venendo ad affermare va sottoposto ad una critica ferrea per evidenziarne, se del caso, il fondamento. La questione potrebbe essere posta nei seguenti termini: se il riferimento all'inclusione del principio di legalità in maniera più ampia, involvendo anche le fonti locali, modifichi o meno le funzioni del segretario comunale rispetto ai controlli interni. Sul punto occorrerà essere molto diretti e sintetici nell'espone la tesi positiva.

Il ruolo di verifica della conformità di un atto, un'attività o un procedimento che si fonda su una fonte locale a cui si riconosce livello primario, come in effetti la tesi indicata porta a considerare nel suo pieno dispiegamento, fa acquisire al segretario, in misura maggiore, il ruolo di chiusura del sistema interno delle garanzie, perché le verifiche di

---

<sup>288</sup> Cfr. ancora Merloni F., op. cit., pag. 161.

<sup>289</sup> De Martin G. C.- Di Folco M., op. cit.

conformità vedrebbero come standard atti, espressione entrambi di principi costituzionali, il valore della legge come espressione di sovranità e le fonti locali come di autonomia costituzionalmente rinforzata o garantita<sup>290</sup>, che comporterebbero il ruolo del segretario come di garanzia verso un potere della comunità locale.

Un ruolo multiforme quindi. Il segretario come soggetto di coerenza di un sistema amministrativo che vede l'ente locale come espressione di una comunità territoriale e in relazione di collaborazione leale con lo Stato. In verità questo nel sistema attuale è moto poco chiaro e sembra confinato a prospettive più future che attuali, che però attraverso uno sforzo interpretativo possono essere già ora intraviste. Il legislatore del 2012 e del 2013 ha anche continuato ad operare lo spostamento da un controllo unico ad uno diffuso<sup>291</sup>. E, infatti, abbiamo visto che molte sono le figure deputate ai controlli interni.

Ma aver ricondotto il sistema sotto una lente di maggiore razionalità, affermando l'unicità della funzione di conformità del segretario non dice, affatto, di una deriva centralista del nostro discorso, come è risultato chiaro, ma che è bene sottolineare con forza, sostenendo ancora che il segretario non sarebbe il titolare di una unica funzione ma solo un centro di imputazione, di titolarità di diverse funzioni di controllo, tutte sussumibili sotto l'egida della verifica di conformità agli standard legalità di riferimento, fondati nell'articolo 97 cost. e 81 cost. e veicolati verso la tutela dei diversi interessi, innanzitutto costituzionali rappresentati di volta in volta dai fini propri di ciascuna funzione di controllo.

La legalità, così declinata si pone, in conclusione, come preconditione dell'azione pubblica, sia politica (di indirizzo e di gestione) che amministrativa (essenzialmente di gestione operativa). Se questa deve sinteticamente e unitariamente essere assicurata dal segretario, come è ora nel sistema del Tuel, vuol dire che essa è un cerchio più ampio rispetto ai risultati dell'azione, la precede. Essa è, soprattutto, indipendente dalla politica che, nell'ambito della legalità costituzionale sopra disegnata, deve scegliere gli obiettivi, cioè occuparsi del merito; in una parola l'azione politica pone i fini. Il segretario non deve poter essere influenzabile non perché il rapporto con la politica sia pericoloso o perché, come la prassi ha ampiamente dimostrato, che il rapporto è conflittuale, ma perché il sistema vuole e pretende che la legalità sia il limite esterno all'azione politica ed amministrativa. Essa costituisce la condizione delle scelte politiche. Il segretario deve essere sottratto ai poteri di nomina del vertice politico, sia monocratico (quello del sindaco) che di quelli collegiali (Giunta e Consiglio). La nomina da parte del Consiglio pur giustificata in

---

<sup>290</sup> Oppure di "sovranità condivisa".

<sup>291</sup> Tuttavia è stato notato nelle pagine precedenti alcuni accenti centralistici vi sono stati.

dottrina<sup>292</sup>, non convince per questo essenziale motivo: l'autonomia del *controller della conformità* deve essere effettiva; la presenza delle rappresentanze territoriali all'interno dell'organo consiliare non infonde autonomia alla nomina del segretario solo perché ivi è presente anche la minoranza. Questa circostanza potrebbe influire sulla stabilità delle funzioni nel tempo, ma non sull'autonomia che è, infatti, anche stato il problema del revisore dei conti da sempre eletto anche dalle minoranze e, ora, sorteggiato, nonché dei dirigenti stessi, che, di certo, sono inamovibili per legge. La elezione da parte del Consiglio non sorregge, dunque l'autonomia dell'esercizio delle funzioni, ma è, piuttosto, una chimera giuridica. Altre teoriche, invece, prevedono e propongono la nomina da parte di maggioranze qualificate oppure con il parere obbligatorio del collegio consiliare<sup>293</sup>. La previsione della maggioranza qualificata è suggestiva perché sottrae il segretario al dominio della maggioranza, ma come detto, non vince l'argomentazione principale, cioè l'autonomia della figura. Infatti questa dottrina afferma che i controlli devono avere obiettivi chiari e, oggi, nel rinnovato panorama costituzionale quelli interni devono essere visti quali funzioni volte ad evidenziare non il rapporto tra Stato ed autonomie, ma tra maggioranza e minoranze politiche del territorio. Coerentemente con questo discorso, quindi, la nomina viene attribuita al Consiglio comunale. La teorica molto interessante non tiene conto effettivamente delle criticità dell'autonomia delle funzioni. La qualificazione della maggioranza non sottrae le figure del controllo interno al gioco politico, all'accordo. Inoltre la stessa dottrina testè citata in un altro passo afferma testualmente e relativamente ai controlli privati, cui pure si ritiene di doversi confrontare che: *“il richiamo al settore privato mette, però, in evidenza un problema che è comune ad entrambi i settori. Se il controllato nomina i controllori, e, anche al rischio di introdurre elementi di bassa cucina, soprattutto li paga, è davvero difficile ipotizzare che questi ultimi non abbiano una naturale propensione ad essere riconoscenti nei confronti di chi li ha nominati e tolleranti relativamente alle scelte che questi faranno. Il problema della nomina è dunque centrale e spesso trascurato, nella problematica degli organi del controllo interno.”* Per cui sembra ravvedersi una contraddizione interna al pensiero: la nomina è un elemento centrale del problema degli organi interni; l'esperienza dei controlli interni, del settore pubblico e privato dimostra che l'autonomia deve essere effettiva; i controlli vanno riferiti alle dinamiche tra maggioranza e minoranza politica; ergo il segretario, perno centrale dei controlli interni può essere nominato dai destinatari veri di questi; ma l'esperienza, si afferma, mette in evidenza che il controllore e controllato sono in conflitto. Questa teoria è esatta nei suoi esiti, ma non se ne

---

<sup>292</sup> Cfr. il recente articolo di David e Lepore, cit.

<sup>293</sup> Cfr. Pinto F., Controlli interni e minoranze negli enti locali, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pag. 190.

condividono i presupposti. Quello principale è che il controllo interno valuta le performance amministrative e riferisce ciò agli organi politici, che nella programmazione provvederanno ad adeguare l'azione amministrativa dell'ente. Secondo la nostra opinione, dal valore del tutto omeopatico, a voler trarre ogni conseguenza logica da questa interessante prospettiva, i controlli interni dovrebbero essere solo successivi, e avrebbero come oggetto esclusivo solo l'attività amministrativa.

Ed invece nel presente lavoro di ricerca stiamo venendo ad affermare qualcosa di diverso e forse, di più. Già il sistema del Tuel e delle altre norme prevedono che oggetto delle verifiche sia anche l'attività politico-amministrativa: il controllo strategico è volto proprio a questo fine; inoltre il segretario esercita una peculiare funzione di verifica dell'azione politico amministrativa già in sede preventiva; ne parla l'art. 97 tuel, ove, come chiarito crediamo ormai sufficientemente, egli si esprime non solo sulla legittimità formale degli atti ma soprattutto sull'opportunità di essi in relazione ai parametri di efficienza, efficacia, economicità, sostenibilità dell'intera azione dell'ente locale. Attività che comprende sia verifiche sull'azione politico- amministrativa che di quella gestionale semplicemente. Per cui è scorretto ridurre gli oggetti del controllo interno alle sole verifiche gestionali perché ciò già non è corrispondente al sistema attuale; ed è scorretto considerare il segretario orientato solo a verifiche sull'attività dei dirigenti e dei funzionari. Oggi a seguito poi dell'introduzione delle norme sulla trasparenza ex d. lgs. n. 33/2013 il giudizio sulla trasparenza consiste nella verifica del modo di operare anche degli organi politici non solo di quelli amministrativi. Infatti l'art. 1 prevede che la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. La disposizione parla di attività in genere e non di attività amministrativa. Le pubbliche amministrazioni territoriali esercitano attività anche politica. Esattamente è attività politico-amministrativa. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La norma esplicitamente parla di democrazia e di utilizzo delle risorse pubbliche. Le risorse pubbliche sono allocate e programmate,

cioè sono utilizzate dagli organi politici e non da quelli gestionali. Le attività di gestione del bilancio sono meramente esecutive di decisione sull'allocazione che non hanno a che fare con la gestione operativa ma con la decisione politica. La trasparenza è condizione per l'esercizio di diritti fondamentali della persona. Il legislatore non ha affermato la strumentalità della trasparenza rispetto ad altri valori, perché avrebbe potuto dire: *"la trasparenza è funzionale all'esercizio di..."*, ma ne ha sancito la coesistenza. La trasparenza è un diritto democratico e civico del cittadino di una comunità locale. Quanto si dice sembra confermato dall'art. 10, comma 3 del decreto che afferma che la trasparenza è relativa alla programmazione strategica dell'ente. E tale funzione è esercitata dagli organi politici e non amministrativi. L'art. 14 prevede verifiche esattamente sulla trasparenza degli organi politici. In materia di prevenzione della corruzione l'art. 1, comma 9 lett. e) prevede che il piano anticorruzione si esprima non solo sulle aree sensibili, individuate dall'art. 16, ma anche su monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione. La disposizione esplicitamente parla dell'attività degli amministratori. Inoltre la successiva lett. f) prevede di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori, tra cui certamente il responsabile, che come visto deve coincidere col segretario che è anche il proponente del piano, può inserire le aree di attività politico amministrativa. Spetterà poi al Consiglio rigettare le ipotesi di lavoro. In sintesi l'attività del segretario come dimostrato nella sua funzione di conformazione è estesa e molto ampia e non può soffrire condizionamenti, ma solo limiti, derivanti dall'ordinamento, e modulazioni organizzative, derivanti dalla dipendenza funzionale che ha verso l'ente presso cui presta servizio. Il comma 39 prevede poi il controllo dell'attribuzione del conferimento degli incarichi dirigenziali attribuiti in maniera discrezionale dall'organo politico. È chiaro, qui, che l'oggetto del controllo non è il curriculum del dirigente scelto, che è solo una delle condizioni di cui tenere conto, ma il modus di agire del potere politico. Il d. lgs. n. 39/2013 sull'inconferibilità di incarichi di vertice nelle amministrazioni locali è chiaramente finalizzato a quanto stiamo venendo a dimostrare. Si noti che tutti questi controlli, interni, vanno esercitati dal segretario comunale, ad eccezione di quelli in materia di trasparenza che possono essere attribuiti ad altro soggetto, ma che per motivi di unitarietà delle finalità istituzionali è opportuno che restino in capo al medesimo.

Resta non risolto il problema della governance della categoria che recentemente ha subito la abrogazione del proprio ente di gestione e su cui non si crede questo lavoro dovrebbe spingersi se non per affermare che una siffatta posizione reclama urgentemente un momento forte di autonomia. Per cui l'abrogazione dello spoil system del segretario sembra opportuna al di là della sua presunta o verosimile incostituzionalità. L'autonomia del segretario può essere riconosciuta e desiderata dall'intero sistema delle autonomie. Il ruolo di garanzia della legalità sia sotto uno stretto profilo giuspubblicistico, che manageriale visti i massicci inserimenti di criteri siffatti nella normativa prevedono ad un serio e razionale pensiero il problema della sua effettività. Sotto il profilo giuspubblicistico la giurisprudenza della Corte costituzionale recente può essere di aiuto nel sostenere che la completa fiduciaria età dell'incarico è *contra constitutionem*.

Sotto il diverso profilo del management pubblico è noto che i più accreditati standard di controllo aziendale accettati e riconosciuti al livello internazionale (cfr. le norme IAS) prevedono la terzietà del controllore. Dopo oltre un decennio di spoil system, locale l'istituto mostra e ha mostrato tutti i suoi limiti, oggi elementi di destabilizzazione e di irrazionalità. La soppressione dell'Agas oltre costituire un vuoto colmato con altrettante scelte irrazionali, quali quella di attribuire le funzioni di governo della categoria al Ministero dell'Interno, lascia irrisolta una domanda di terzietà che l'argomento della scelta attraverso l'albo nazionale e la certificazione della professionalità non riesce di fatto e in verità neanche in diritto a colmare.

## **8. IL GIUDIZIO DI CONFORMITA' IN UNA PROSPETTIVA EUROPEA: L'INIZIO DI UN PERCORSO**

La rappresentazione di quanto si è, definitivamente esposto sopra, suggerisce, per andare veramente alle conclusioni del nostro percorso, di intraprendere il passo verso la direzione di una funzione di controllo in chiave comunitaria. Il primo dato che viene in rilievo al giurista è la L. n. 386/89, che ha dato esecuzione alla Carta europea dell'Autonomia<sup>294</sup>, in cui l'articolo 8 è interamente dedicato ai controlli sulle collettività locali.

---

<sup>294</sup> Con la risoluzione n. 64 del 1968, la Conferenza dei Poteri Locali e Regionali d'Europa aveva proposto una dichiarazione di principi sull'autonomia locale. Tale dichiarazione era stata approvata nel 1971 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Nel 1981, la Conferenza ha deciso che tale dichiarazione di principi non era sufficientemente vincolante e ha sviluppato una serie di iniziative che hanno portato all'adozione di una convenzione europea, la Carta europea dell'Autonomia locale. Questa convenzione stabilisce una serie di diritti minimi caratteristici

Innanzitutto nei “Considerando” si afferma che la valorizzazione delle collettività locali corrisponde al principio democratico delle istituzioni. L’affermazione è molto significativa, poiché chiaramente afferma che la democrazia si nutre dell’autonomia locale e non il contrario. Sembra, quasi, che l’autonomia delle collettività locali sia un dato originario e preesistente al regime democratico delle istituzioni nazionali. Alcuni autori hanno posto, in dottrina, il tema di una eventuale questione europea delle autonomie<sup>295</sup>. La dottrina si è posta lungo un’asse che va dalle posizioni più avanzate<sup>296</sup> che configurano l’autonomia quale “diritto”, la cui portata può essere colta solo da una lettura complessiva di essa.

---

dell’autonomia locale e riconosciuti da tutti gli stati firmatari. Bisogna sottolineare che la Carta europea dell’Autonomia locale rappresenta, con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, una delle due principali realizzazioni del Consiglio d’Europa in materia di uniformizzazione dei sistemi giuridici interni degli stati membri del Consiglio. I principi enucleati nella Carta europea dell’Autonomia locale, come pure quelli enucleati nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo, traducono più concretamente gli ideali liberali e democratici alla base stessa della costituzione del Consiglio d’Europa. L’importanza dei principi affermati in questi due strumenti è tale che ogni nuovo stato, per essere accettato a pieno titolo tra i membri del Consiglio d’Europa, deve dichiararsi disposto a sottoscrivere e ratificare queste due convenzioni. La Carta europea dell’Autonomia locale è stata aperta alla firma degli stati membri del Consiglio d’Europa il 15 ottobre 1985 nell’occasione della 20° sessione plenaria della Conferenza dei Poteri Locali e Regionali d’Europa. Ed è entrata in vigore il 1° settembre 1988. A tutt’oggi, la Carta è stata firmata da 41 Stati membri, 38 dei quali l’hanno anche ratificata. L’Italia ha firmato la Carta europea dell’Autonomia locale proprio il 15 ottobre 1985. Essa l’ha poi ratificata senza riserve e recepita nell’ordinamento interno con la legge n° 439 del 30 dicembre 1989 (G.U. n°17 del 22.01.1990). Tale legge fa della Carta europea dell’Autonomia locale una norma che prevale su ogni altra legge interna poiché nella gerarchia delle fonti la legge di ratifica di un trattato internazionale è una legge “rinforzata”, come risulta chiaramente dagli articoli 10 e 11 della costituzione (cfr. in tal senso C.Cost. n° 10/1993) ed è stato confermato dall’ articolo 117 comma 1 introdotto nella costituzione dalla legge di riforma costituzionale n°3 del 2001. Tale articolo recita: “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. La convenzione internazionale dichiarata applicabile nell’ordinamento interno ha, infatti, un contenuto vincolato dallo stesso accordo internazionale; le norme contenute nell’accordo non possono essere modificate da altro provvedimento legislativo interno. Del resto l’interpretazione dei principi della Carta europea dell’Autonomia locale è, come per ogni trattato internazionale, vincolata dalle sue fonti internazionali originali, in particolari i lavori preparatori alla sua adozione. L’interpretazione della Carta europea dell’Autonomia locale è, inoltre, affidata al Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa che, sin dal 1992, è incaricato di monitorare nei singoli paesi firmatari la corretta applicazione della Carta europea dell’Autonomia locale, con il potere di sottoporre raccomandazioni ai singoli governi nazionali per sollecitare il rispetto dei principi stabiliti nella Carta europea dell’Autonomia locale.

<sup>295</sup> Cfr. Antonelli V., Una prospettiva europea per le autonomie locali, in Aa. Vv., Le autonomie in cammino, Scritti dedicati a Gian Candido De Martin, Cedam, Milano, 2012, che espressamente pone la questione e argomenta proponendo due prospettive di osservazione: la prima definita più avanzata che riconosce una rivoluzione l’introduzione della carta delle autonomie nel quadro costituzionale italiano, ed un’altra più preoccupata di trovare un fondamento comune alle tradizioni costituzionali europee per affermare che esista un diritto all’autonomia locale in sede comunitaria.

<sup>296</sup> Cfr. De Martin G. C., L’amministrazione locale nel sistema delle autonomie, Milano, 1984, pagg. 357-358.



Un altro filone dottrinario, invece, pur riconoscendo la possibilità di ricognire l'autonomia quale "valore comune", afferma che non sia possibile parlare di un vero e proprio "diritto delle collettività all'autogoverno"<sup>297</sup>.

Nell'ordinamento italiano, la Carta europea dell'Autonomia locale ha, non solo un valore di legge rinforzata, che prevale, nella gerarchia delle fonti, su ogni altra legge tranne la Costituzione. Si può anche sostenere che la Carta europea dell'Autonomia locale ha valore costituzionale poiché concretizza in maniera ben specifica il principio di cui all'articolo 5 della Costituzione, secondo cui *"la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali"*.

In materia di controlli la Carta afferma che occorre un'effettiva proporzionalità tra strumento e fine perseguito e, inoltre, il sistema deve essere retto dal principio di legalità. Sul punto specifico vorremo qui richiamare un arresto della Corte costituzionale che ha affermato che *"sussiste l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una totale libertà al soggetto od organo investito della funzione. Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa"*<sup>298</sup>.

La Carta afferma perentoriamente che ogni verifica amministrativa degli atti delle collettività locali deve, di regola, avere un unico fine di assicurare il rispetto della legalità e dei principi costituzionali. Anche in prospettiva europea esiste il giudizio di conformità legale.

Il nostro paese ha conosciuto questo istituto ben prima dell'89 e lo ha reso *sub species* parere preventivo di regolarità, proprio affidato al segretario comunale provinciale. Oggi solo i responsabili di servizio hanno questa funzione ex articolo 49 Tuel, ma come noto, gli organi politici se ne possono discostare motivando adeguatamente. E, dopo, le analisi fatte sopra, si è giunti al rafforzamento dei pareri preventivi, almeno formalmente, nei contenuti e ad attivare più concretamente alcune forme di controllo interno, come quelli successivi ex articolo 147 e ss. Tuel.

---

<sup>297</sup> Per questa prospettiva cfr. Merloni F., La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La carta europea delle autonomie locali del Consiglio d'Europa, in scritti in onore di Giuseppe Palma, Torino, 2012.

<sup>298</sup> È la sentenza n. 115/2011.

Anche in una prospettiva comunitaria occorre prima occuparsi delle funzioni e, poi, eventualmente discorrere degli organi o degli uffici apposti. Questo lo ricorda una dottrina recente<sup>299</sup>, ma è patrimonio del pensare giuridicamente. Condividendo, dunque, quanto ha già affermato quella dottrina definita come avanzata sopra si può riconoscere una consonanza tra la nostra Carta costituzionale e la Carta europea delle Autonomie<sup>300</sup>.

Anche in materia di controllo occorre partire da un concetto del diritto che non solo garantisca ma promuova l'autonomia locale, perché le politiche, anche quelle di controllo, e finanche la figura del segretario, sia modellata sull'esigenza di adeguare costantemente principi e metodi, soprattutto questi ultimi, all'esigenze del decentramento del potere, che ben si incarna con la diffusività dei controlli, anche sugli enti locali e negli enti. Il nuovo sistema dei controlli sopra descritto e analizzato, non va completamente in questa direzione, soprattutto perché l'invasione nel campo dell'autonomia normativa degli enti è stata eccessiva nel dl 174/12. Quello che veramente di positivo, invece, occorre raccontare del nuovo sistema dei controlli è la messa in evidenza di ulteriori interessi cui il controllo è finalizzato, la corruzione e la trasparenza, come diritti civili costituzionali. Il profilo eminentemente amministrativistico potrebbe essere affrontato come descritto, speriamo chiaramente, in queste pagine. Questa, si crede la prospettiva a cui guardare nel presente per un futuro più ragionevole dell'azione amministrativa locale.

#### IV. CONCLUSIONI

Il nostro percorso di ricerca volge al termine.

Si è inteso considerare che il recente rafforzamento dei controlli interni abbia prodotto una razionalizzazione di alcune forme di esso (i controlli interni preventivi di regolarità amministrativa e contabile) e abbia anche qualche tratto di novità interessante (l'introduzione del controllo successivo di regolarità amministrativa affidato al segretario ex art. 147-bis comma 2). Il legislatore del 2012, inoltre, ha approvato la legge sulla prevenzione della corruzione, L. n. 190/12, che prevede importanti

---

<sup>299</sup> Cfr. Merloni F., Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005.

<sup>300</sup> Cfr. De Martin G. C., Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1988, pag. 387, il quale afferma: *"il disegno e la ratio ricavabili dalle norme costituzionali danno (...) origine a una vera e propria svolta, a una sorta di rivoluzione autonomistica nell'assetto dei poteri pubblici, anche al di là di quello sancito nella carta europea: prefigurando un sistema che parte dal basso, dalle collettività più prossime ai cittadini, e promuovendo (e non solo garantendo) le autonomie e la democrazia si sostanziale mediante l'adeguamento costante dei principi e dei metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

modifiche dell'agere pubblico e ha reso il segretario maggiormente responsabile per i comportamenti di maladministration interni sia dell'organico amministrativo che, nei limiti sopra descritti degli organi politici locali. Questi sono stati considerati controlli esterni per l'interesse statale che soddisfano. Nel 2013 il legislatore ha inteso introdurre normative sulla trasparenza dell'attività amministrativa intesa in senso lato con d. lgs. n. 33/13 e col d. lgs. n. 39/13 ha disciplinato le ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità nell'attribuzione degli incarichi politici e amministrativi nelle amministrazioni anche territoriali. Anche qui il segretario comunale riveste un suo proprio ruolo. Questo corpus normativo, non omogeneo e ancora da perfezionare comporta il mutamento della prospettiva attraverso cui leggere le norme sul segretario comunale, a partire dall'art. 97 Tuel che oggi come non prima (ma anche prima in realtà) è orientato alla salvaguardia di quella legalità costituzionale che sopra abbiamo individuato. Un segretario non direttore generale, ma auditor pubblico, garante della legalità costituzionale dell'azione locale e dell'accountability degli organi politici territoriali.

Le esigenze della salvaguardia degli equilibri di bilancio pubblico, in considerazione della partecipazione del nostro paese alla sottoscrizione del trattato internazionale denominato Fiscal Compact, la necessità di arginare fenomeni di corruzione e di rendere coerente l'azione amministrativa coi programmi ha prodotto una normativa fortemente sbilanciata sul lato dei controlli su atti e comportamenti, lasciando trasparire il vero obiettivo: rendere l'agere amministrativo, ma diciamo noi, l'azione politico-amministrativa negli enti locali, più rispondente a quel concetto di legalità sostanziale che abbiamo costruito come la precondizione dell'azione politica e che rappresenta il contenuto della gestione operativa, per gli organi burocratici. Legalità sostanziale che si ancora ai valori costituzionali di cui agli artt. 81, 97 cost. e che nella trama normativa disegnata dagli articoli 5, 114, 118 cost. vede le autonomie locali polo, di espressione, anche giuridica, particolarmente in evidenza. Le funzioni di controllo sono finalizzate alla tutela di interessi afferenti alla Repubblica nel suo insieme, cioè ai rapporti tra i soggetti che costituiscono l'ordinamento e che trovano radice in quell'unico potere originario che la Costituzione riconosce: la sovranità popolare, di cui le comunità territoriali condividono per partecipazione con lo Stato, mediante la categoria giuridica dell'autarchia.

I controlli interni negli enti locali costituiscono una delle forme linguistiche attraverso cui la Repubblica comunica alle comunità locali la considerazione della tutela del valore (e norma) costituzionale dell'autonomia. Allo Stato il compito di riunificare in se e nella sua normativa quegli interessi fondamentali attinenti alla singola persona; alle comunità locali il compito di generare le condizioni perché le aggregazioni

sociali e le comunità intermedie esprimano i fini loro propri sul territorio, mantenendo la loro azione nei limiti della legalità costituzionale e favorendo un'osmosi tra mezzi e fini che solo il territorio potrà evincere. Al segretario comunale, coordinatore dei dirigenti interni alle amministrazioni locali, con funzioni di controllo interno, il compito di conformare le attività delle comunità locali amministrative alla legalità costituzionale. La funzione di conformazione del segretario che abbiamo descritto nelle pagine precedenti è il *proprium* e la prospettiva entro cui vanno lette le norme che lo riguardano, che in un contesto normativo e costituzionale diverso assumono un tono diverso, che l'interpretazione deve portare in evidenza.

Questo richiede sapienza, competenza e professionalità. Manca un tassello: l'autonomia. Di questo si ha urgentemente bisogno.

L'imparzialità dell'esercizio della funzione è assicurata dalla distinzione tra indirizzo, gestione e controllo ancora una volta ribadito<sup>301</sup>, ma l'autonomia è fatto che riguarda lo status organizzativo della figura e il criterio di nomina non ha garantito, nella prassi, al di là di ogni altra considerazione pur fatta in dottrina e condivisibile sotto un profilo astratto e teorico<sup>302</sup>. L'assenza totale di criteri e principi di nomina hanno completamente stravolto le funzioni. Sembra più corretto che la gestione dell'albo sia assicurata dai soggetti di cui egli soddisfa gli interessi e nell'interesse dei quali agisce e secondo un procedimento di nomina che preveda effettive garanzie di partecipazione, non preveda nomine in deroga, consideri il segretario a servizio del complesso degli enti territoriali<sup>303</sup> e che premi il merito e il percorso professionale di ciascuno. Alcuni criteri generali si potrebbero anche concordare in via generale,

---

<sup>301</sup> Così Merloni F., op. cit..

<sup>302</sup> Un cenno inteso e acuto in De Martin G. C. e Di Folco, op. cit. pag. 386 ove si afferma: *"Sarebbe tuttavia con ogni probabilità eccessivo sostenere che il rapporto tra il segretario e l'organo politico di vertice dell'ente*

*locale si risolva interamente nell'area dell'intuitus personae e della managerialità. Al riguardo va anzitutto tenuto presente che il Tuel, a limitazione della discrezionalità della scelta, assicura la sussistenza di specifici requisiti professionali del segretario che va nominato tra gli iscritti in un apposito albo, al quale si accede per pubblico concorso e sulla base di un'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno. Inoltre la revoca può essere disposta, previa deliberazione di giunta e attraverso provvedimento motivato, solo per violazione dei doveri di ufficio. Per altro verso non va trascurato che il segretario è pur sempre titolare di compiti di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente locale in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Proprio la conservazione di un ruolo di garanzia ha indotto la giurisprudenza ad affermare che la discrezionalità nella scelta del segretario non ne inficia l'obbligatoria presenza nell'organizzazione dei Comuni e delle Province e che sussistono, sub specie di gravi e persistenti violazioni di legge, i presupposti per la rimozione del sindaco il quale non abbia avviato la procedura di nomina".*

<sup>303</sup> La distinzione in Albi regionali sembra violare il principio di libera circolazione delle persone di matrice comunitaria e costituiscono contingenti irrazionali.

condividendo le norme nella sede della Conferenza unificata. I modi, anche in un tempo di spending review e grande recessione economica, possono essere trovati in maniera non molto difficoltosa, a legislazione vigente<sup>304</sup>.

Alla creazione di un insieme di controlli interni che aspiri a diventare sistema, secondo la nostra opinione mancano 4 passaggi:

1. Valorizzazione dell'autonomia normativa delle autonomie locali, prevedendo una maggiore attività del potere statutario comunale sul disegno del modello di controllo interno;
2. Arretramento della normativa statale ben oltre i limiti invasi e stabiliti nel complesso d. lgs. n. 267/00; dl n. 174/12; d. lgs. n. 149/11; L. n. 190/12, e, se del caso, mediante la codificazione dei soli principi generali che devono reggere il controllo interno e indicandone i fini e dettando una regolamentazione che funga da corpo normativo minimo inderogabile, ma che lasci ampi margini sull'utilizzo di strumenti, modalità, tempi;
3. Attribuzione di ogni controllo interno all'auditor pubblico, prevedendo l'abrogazione della figura del segretario, cui attribuire la unica funzione di conformità dell'intera azione amministrativa, e valorizzando i controlli successivi allargandone lo spettro, e prevedendo quelli preventivi solo per il giudizio sulla coerenza tra programma e decisione puntuale e sulla base esclusiva degli standard internazionali del settore pubblico; costruzione del circolo comunicativo tra controlli interni ed esterni incardinati presso le Sezioni di controllo della Corte dei conti;
4. Estromissione dell'auditor pubblico dalla dipendenza funzionale comunale.

Uno dei punti di equilibrio su cui potrebbe posarsi una legalità multilivello che riconosce l'autonomia normativa delle autonomie locali potrebbe essere rappresentata, tra gli altri, dalla previsione di una figura segretariale in cui la funzione di controllo è esercitata autonomamente, e in cui le fonti locali a cominciare dallo statuto possano regolamentare la materia, partendo dalla distinzione tra sistema di controllo e strutture destinate a tali funzioni. Una legalità sostanziale aperta alla dimensione dei risultati e, in particolare, di quelli programmati per la comunità locale da sé stessa. Una novità da inserire, ma ciò è prospettiva de jure immaginando, è che i controlli di conformità siano paralizzanti il perfezionamento dell'atto programmatico. Ciò non comporta la condivisione della esercizio della funzione, ma permette solo di affermare che una funzione non è un elemento isolato ma va esercitato non a prescindere dalla legalità, che, come detto, invece è una preconditione dell'azione politica e non il suo fine.

---

304 Si consideri che in base al dl 95/12 è stato soppresso il gettone di presenza e ogni altro costo per gli organi collegiali.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Controllo di Gestione: metodologie e strumenti*, Knowita, Arezzo, 2010;
- AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario al d.lgs. 29/7995*, Carinci F. (a cura di), Milano, 1995;
- AA. VV., *Il sistema di programmazione e controllo dell'ente locale sugli organismi partecipati*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009;
- AA.VV., *I nuovi controlli interni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.
- Adami P., Natalini A., *Istituzioni locali, Performance, Trasparenza. Il controllo di gestione in Italia e nel regno Unito*, Donzelli, Roma, 2001;
- Allegretti U., *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995;
- Alpa G., *Contratti di utenza pubblica*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 1986;
- Amato C., *La Delega di Funzioni nell'ordinamento locale: una questione di fonti del diritto*, in *Strumentario enti locali*, *Diritto Italia*, Napoli, 2009;
- id., *I controlli interni*, Cel, Bergamo, 2012;
- Amorth, *La nozione di gerarchia*, Milano 1936;
- Andolina, *incompatibilità degli incarichi ex d. lgs. n. 39/13*, in *www.segretariientilocali*, 2013;
- Antonelli V., *Una prospettiva europea per le autonomie locali*, in Aa. Vv., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Giancandido De Martin*, Cedam, Milano, 2012;
- Anthony, *Sistemi di controllo: analisi economiche per le decisioni aziendali*, Mc Graw Hill, Milano, 2005;
- Arena G., *Proposte per una riforma dell'amministrazione*, in *Pol. dir.*, 1993;
- Bassi M. L. (a cura di), *Dai patti di stabilità alla legge di stabilità*, Padova, Cedam, 2004;
- id., *Lezioni di diritto amministrativo*, IV edizione, Milano, 1995;
- Bastia P., *Sistemi di pianificazioni e controllo*, Il Mulino, Bologna, 2001;
- Battini F., *La pubblica amministrazione nella Costituzione: riflessioni e indicazioni di riforma*, *Atti del XXXIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Convegno di Varenna 1993, Milano, Giuffrè, 1995;
- id., *La Carta dei servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 1995;
- id., *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1998;
- Benvenuti F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo. Prolusione al corso di diritto amministrativo tenuto il 3 dicembre 1951 alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova*. Fotocopia anastatica interna al corso di dottorato ciclo XXVI;
- Berti G., *Amministrazione provinciale e comunale*, Milano, Cedam, 1994;

- id., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Milano, Cedam, 1968;
- id. *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986;
- id. *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001;
- id., *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994;
- Berti G. e L. Tumiati, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X;
- Bertocchi M.- Bisio L.- Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali. Logiche e strumenti d'innovazione*, Milano, Il Sole 24 ore, 2006;
- Bonfigli S., *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione in Astrid, La corruzione amministrativa*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Firenze, Passigli, 2010;
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V ed., Milano, Egea, 2005;
- Bottari M., *L'azione amministrativa dell'Ente locale tra nuovi controlli e ciclo della performance*, in [www.amministrazioneincammino.it/2013](http://www.amministrazioneincammino.it/2013);
- Brancasi A., *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. della Cananea, G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998;
- Id., *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, II;
- id., *Il controllo. Profili generali*, in Merloni F.-Vandelli L., (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Firenze, Passigli, 2010;
- Brunetti G., *Il Controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Franco Angeli, Milano, 1980;
- Busco C., Riccaboni A., Saviotti A. (a cura di), *Governance, Strategia e Misurazione delle Performance*, Knowita, Arezzo, 2008;
- Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela ambientale, come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007;
- Cagliandro G., *Il controllo sul personale pubblico*, in *Amministrazione e contabilità*, marzo-aprile, Ed. Pagine, Roma, 1998;
- Camporesi R.- Castellani M.- Foschi S., *Il Sistema di programmazione e controllo dell'ente locale sugli organismi partecipati*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2009;
- Caporali G., *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *Dir. soc.*, 2004;
- Carbone G., *La finanza pubblica tra vincoli comunitari e tutela degli interessi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999;
- Carosi A., *I controlli amministrativi dopo il d. lgs. n. 150/09*, in [www.amcorteconti.it/2009](http://www.amcorteconti.it/2009);

- Caringella F., Delpino, Del Giudice, Diritto Amministrativo, Napoli, Simone, 2007;
- id., Diritto Amministrativo, Napoli, Simone, 2009;
- Caringella F., Manuale di diritto amministrativo, Dike, Roma, 2009;
- Casetta E., Manuale di diritto amministrativo, IX ed., Giuffrè, Milano, 2007;
- id., Manuale di diritto amministrativo, Milano;
- Cassese S., I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione, in *Il Corriere giuridico*, n. 2/1993;
- id., Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito e in Francia, in *Corriere giuridico*, 1994;
- id. (a cura di), *Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, Cedam, Milano, 2006;
- id., *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971;
- Caia G., Direttiva del Presidente del consiglio dei ministri 27.1.1994, in *Alpa-Zatti* (diretto da), *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari*, Padova, 1995;
- id., *La disciplina dei servizi pubblici in AA. VV.*, Diritto amministrativo, vol. I, Bologna, 1998;
- Cattaneo C. (a cura), *Le politiche della Qualità*, Rubettino, Roma 2007;
- Cavallini-Cadeddu L., *Il bilancio nella riforma della Pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2004;
- Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, II ed., Torino, 1996;
- Circi M., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8, 1998;
- Chiappinelli C- Condemi L., *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004;
- id., *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè editore, Milano, 2004;
- Chiappinelli C., *Patto di stabilità interno e rete dei controlli: interazioni di sistema e potenzialità*, in *Atti del convegno I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, 2-3 dicembre 1995;
- Chiti M.P., *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, II;
- Clarich M., *Privatizzazione e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, *Studi e Note di Economia* 1/96;
- Cogliandro G., *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, II;
- Correale G.: "Spunti di riflessione sul tema dei controlli" in *Studi in onore di G. Vignocchi*, I, Modena, 1992;
- Cotza P., *Potere autoritativo e modelli consensuali nel diritto dell'amministrazione pubblica*, Jovene, Napoli, 2007;



Corso G., I controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione, in Sistema dei controlli e riforma della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2003;

id., Le norme costituzionali sull'organizzazione in AA.VV., La pubblica Amministrazione nella Costituzione, Riflessioni e indicazioni di riforma, Atti del XXXIX Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione (Varenna 1993), Milano, 1995cit., 25 ss.;

D'Auria G., I controlli, in Cassese S (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, giuffrè, Milano, 2003;

David D. Lepore V., La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali, pubblicato su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it) a settembre del 2013;

Davidson J., Grieves J., Why should local government show an interest in service quality 'in "The TQM Magazine", vol B, n. 5, 1996;

De Ioanna P., Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia, Bologna, Il Mulino, 1993;

De Ioanna P., C. Goretti, La decisione di bilancio in Italia, Bologna, Il Mulino, 2008;

Della Cananea G., Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali, in Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze n. 4/2001;

Della Cananea G., Dal vecchio al nuovo patto di stabilità, in Giornale di diritto amministrativo, 2004;

De Martin G. C.- Di Folco M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei Segretari comunali e provinciali, in Merloni F. e Vandelli L. (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Passigli, Roma, 2010;

De Martin G. C., Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1988;

id., La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali, in Piraino A., (a cura di), La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane, Quattrosoli, Palermo, 2002;

id., L'amministrazione locale nel sistema della autonomie, Milano, 1984;

id., Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle regioni, in Labriola S., (a cura di), Valori e principi del regime repubblicano, vol. I, tomo II, Roma Bari, la Terza, 2006;

id. L'Amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti, Cedam, Padova, 2007;

Delpino, Del Giudice, Diritto Amministrativo, Simone, Napoli, 2006;

Di Folco M., La Garanzia costituzionale del potere normativa locale, Cedam, Milano, 2007;

id., La funzione normativa degli enti locali, in De martin G. C., L'Amministrazione capovolta, Padova, Cedam, 2007;

Di Gaspare G., N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005;  
id., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1992;  
D'Orsogna M., *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001;

Fabiano S., *Il Nuovo sistema dei controlli e prevenzione della corruzione negli enti locali*, Matelica, Nuova giuridica, 2013;  
Falcone A., *La «mezza» privatizzazione della dirigenza pubblica al vaglio della Corte Costituzionali*, in *Foro Italiano*, I, 1997;  
Ferraro F.- Gambacurta S., *Anticorruzione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013;  
Fiale A., Fiale E., *Diritto urbanistico*, Simone, Napoli, 2006;  
Fimmanò F., *Le società pubbliche. Ordinamento, crisi ed insolvenza*, Giuffrè, Milano, 2001;  
Florio M., *Privatizzazione, regolamentazione, liberalizzazioni*, in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 1998*, Il Mulino, Bologna 1998;  
Forti, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Trattato Orlando*, vol. II, parte II, Milano 1915;

Gaetano Armao, *L'assetto dei controlli della Corte dei conti in Sicilia dopo il d.l. n. 174 del 2012 conv. dalla l. n. 223 del 2012 ed il coordinamento 'differito' della finanza pubblica*, pubblicato su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 29 maggio 2013;

AA.VV., *I nuovi controlli interni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.  
Galli R. e D., *Corso di Diritto Amministrativo*, Cedam, Padova, 2006;  
Garofoli R., Ferrari G.F., *Manuale di diritto amministrativo*, IV edizione, Nel diritto editore, Roma, 20110;  
Garri F., *La Corte dei conti e le implicazioni comunitarie*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1998;  
Gentile G. -Passeggio F., *Influenza sui contratti di utenza pubblica della nuova disciplina sulle "clausole abusive"*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1996;  
Giannini M. S., *Corso di diritto amministrativo*, II;  
id., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950;  
id., *Diritto Amministrativo*, III, Milano, 1993;  
Grandinetti R., Guerra P., *Carta dei servizi e customer satisfaction: l'evoluzione della relazione con l'utente nelle aziende di servizi pubblici locali*, in S. VACCA (a cura di), *Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità in Italia*, Franco Angeli, Milano 2002;  
Greco R., *La riforma della legge 241/90, con particolare riguardo alla legge 69/2009*

Gruening G., Origini e basi teoriche del New Public Management, in "Azienda Pubblica", n. 6, 1998;

Hughes O. E., Public Management and Public Administration, Palgrave, New York 2003;

Iannotta L., Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative, in Immordino M. e Police A. (a cura di), Principio di legalità e amministrazione di risultati, Giappichelli, Torino, 2004;

Ieva L., Carte dei servizi pubblici e tutela degli utenti, pubblicato in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it) 2008;

Immordino M., Certezza del diritto e amministrazione di risultato, in Immordino M., Police A. (a cura di), Principio di legalità e amministrazione di risultati, Giappichelli, Torino, 2004;

Kirkpatrick I., Martinez L., The politics of quality in the public sector, Routledge, London 1995;

Ladu, Il sistema dei controlli, in AA.VV., Contabilità di Stato e degli enti pubblici, Torino, 1999;

Lo Schiavo, Quality standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter initiative, in "Public Administration", vol. 78, n. 3, 2000;

Lucca M., Le funzioni notarili del segretario comunale, Anci, Roma, 2004;

Lupo N., Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria, in Quaderni Costituzionali, n. 3/1999;

Maddalena P., I Beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2011;

Manuele S., Il Processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale, Livorno, Prime note, 1998;

Manzella A., Lo Stato comunitario, in Quaderni costituzionali, 2003;

Marconi P., La carta dei servizi pubblici e la citizen's charter. La normativa sulla carta dei servizi, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", vol. 48, n. 1, 1998;

Marongiu A., L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione, Cedam, Padova, 1989;

Mazzotta, Cronaca di giurisprudenza costituzionale in tema di spoil system, in rivista Aic, n. 3/2012;

Melis G., Storia dell'Amministrazione italiana (1861-1993), Bologna, Il Mulino, 1996;

Mengoli G. C., Manuale di urbanistica, Giuffrè, Milano, 1982;

- Meola A., Il ruolo del segretario nei nuovi controlli interni degli enti locali tra management, legalità e civil servants, in *Azienda Italia*, n.3/2013;
- Mercati L., Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 15 gennaio 2014;
- Merloni F.-Vandelli L., (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Firenze, Passigli, 2010;
- id., *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La carta europea delle autonomie locali del Consiglio d'Europa*, in scritti in onore di Giuseppe Palma, Torino, 2012;
- id., *Vecchia e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- id., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale : il modello italiano in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006;
- id., *Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione in Italia nella prospettiva comparata*, in *Riforme organizzative e atti amministrativi*. Rimini, Maggioli, 2005;
- id., *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in *Amministrazione sta cambiando?*, Milano, Giuffrè, 2007;
- id., *Il decentramento*, in *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia*, Milano, Giuffrè', 1998;
- id. (a cura di) e Arena G. et al., con la collaborazione di Enrico Carloni, *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008;
- id., *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici*, in *Atti del Convegno di Firenze*, 12/04/2013.
- Id., *Il nuovo regime delle inconfiribilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *giornale di diritto amm.vo*, n. 8/9/2013;
- Mussari R. , (a cura di), *La performance dell'amministrazione pubblica locale*, Cedam, Padova 2005;
- id. , *Carta dei servizi e autonomia degli enti locali: un'armonia da ricercare*, in *"Azienda Pubblica"*, vol. 14, n. 5, 2001;
- id., *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo "stato dell'arte"*, in *"Azienda Pubblica"*, vol. 10, n. 3/4, 1997;
- id. , *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova 1996;
- id. , *L'economia dell'azienda pubblica locale*, Cedam, Padova 2002;
- id., *La carta dei servizi e sistema dei controlli interni*, in *"Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione"*, Anno XLVI, n. 4, 1999;

Orefice M., *Manuale di contabilità pubblica, aggiornato alla legge finanziaria del 2010*, III ed., Roma, Direkta, 2010;

Pacifico L., *Finanza pubblica e vincolo europeo*, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003;

Pajno A., *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 1995;

Paolini C.- Iudicello L., *Il Segretario comunale e provinciale*, Cel, Bergamo, 2010;

Pasini N. (a cura di), *Le carte dei servizi* Franco Angeli, Milano 1999;

Pegoraro L.- Giupponi T. F., *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione*, in De Siervo U., (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2001;

Perez, R. *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002;

id., *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004;

Pericu, in AA. VV., *Diritto Amministrativo*, Bologna, 1998;

Picozza E., *Le situazioni giuridiche soggettive*, in Chiti – Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997;

Pinotti C., *Servizi collettivi e ordinamento comunitario*, in *Consiglio di Stato*, 1998;

Pinelli C., *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;

Pinto F., *Controlli interni e minoranze negli enti locali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;

Pinto F., *Controlli interni e minoranze negli enti locali: per una nuova prospettiva*, *Le Regioni*, n. 1-2/2005;

Piraino A., *Il significato comunicativo della funzione normativa locale*, in Chieffi L.- di San Luca G. C., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione- fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione – Torino, Giappichelli, 2004;*

Pizzetti F., *Il patto di stabilità interna: una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in *Le Regioni*, 1998;

id., *il sistema costituzionale delle autonomie locali*, milano, Giuffrè, 1979;

Pollitt C., Bouckaert Q., *Quality Improvement in European Public Services*, SAGE, London 1995;

Ponti B., *Il d. lgs. n. 39 del 2013. Vigilanza e sanzioni*, in *Giorn. dir. amm.* n. 8/9/2013;

Potoschnig U., *Controlli e principi costituzionali sulla pubblica amministrazione*, in *Regione e Governo Locale*, 1984;

Pubusa A., *Sovranità popolare e autonomia locale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983;

- Rangone N., *Verso una carta europea dei servizi pubblici?*, in *Regioni e governi locali*, 1994;
- id., *I servizi di interesse generale in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 1997;
- Rebecchi P.L., *Decreto legislativo 150/2009 e responsabilità amministrativo contabile*, in [www.am-corteconti.it/2010](http://www.am-corteconti.it/2010);
- Riccaboni A., Grossi G., *Rischi politici e regolamentativi nel primo caso di attuazione della legge di riforma del settore idrico*, in *"Azienda Pubblica"*, vol. 13, n. 1/2, 2000;
- Riccaboni A., *Il Controllo di gestione: obiettivi, attori e strumenti*, in Marasca, Marchi, Riccaboni, (a cura di) *Controllo di gestione - Metodologie e strumenti*, Arezzo, Knowita, 2008;
- Romano Tassone A., *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997*, in *Diritto Amministrativo*, 1998;
- Romano S., *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società Editrice Libreria, II, t.1, 1908;
- Ruffini R., *Le Carta dei servizi Svalutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, Guerrini e Associati, Milano 1999;
- Ruffini R., *LA Carta dei servizi: esperienze europee a confronto*, in N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Franco Angeli, Milano 1999b;
- Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1989;
- Sanviti G., *La carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995;
- id., *La carta dei servizi pubblici*, in *Regioni e governo locale*, 1994;
- Sbisà G., *Natura e funzione delle "carte dei servizi" e la carta del servizio elettrico*, in *Rassegna di giurisprudenza dell'energia elettrica*, 1997;
- Schinaia M. E., *Situazioni soggettive di diritto pubblico dell'utente nei servizi pubblici*, in *Rivista del lavoro pubblico*, 1988;
- Sciascia M., *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Napoli, Esi, 1991;
- Sciullo G., *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici")*, in *Diritto economico*, 1996;
- Serges G., *Principi in tema di amministrazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2008;
- Sirianni G., *Incompatibilità ed inconfiribilità: la necessaria distanza tra cariche politiche e incarichi amministrativi*, in *giornale di diritto amm.vo* n. 8/9/2013;
- Sorace D., *Gli interessi di servizio pubblico tra obblighi e poteri dell'amministrazione*, in *Foro italiano*, IV, 1988;

id., Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni, in le Regioni a. XXVIII, n. 5, Ottobre 2000;

Somma R., La copertura dinamica delle leggi di spesa. Brevi note su alcuni profili del decreto legge taglia spese, in G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello, Milano, Giuffrè, 2005;

Staderini F., Gli enti locali minori fra Stato e regioni, Firenze, 1973;

Stanzione P. e Saturno A. (a cura di) Il diritto privato della pubblica amministrazione, Cedam, Padova, 2006;

Stefanelli, M. A. La tutela dell'utente di pubblici servizi, Padova, 1994;

Tanda P., Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica amministrazione, Torino, Giappichelli, 2012;

Tasso T. G., Fatto e diritto. L'ordinamento tra realtà e norma, Napoli, Esi, 2011;

Tessaro T., La redazione degli atti amministrativi del Comune. Principi e tecniche, VII ed. aggiornata con la legge n. 69/09, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009;

Torres L., Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing in "Public Money & Management", vol. 26, n. 3, 2006;

Vesperini G.- A. Battini, La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti, Rimini, 1997;

id. G., L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.1, 1998;

Virga P., Diritto amministrativo. Attività e prestazioni, vol. IV, Milano, 1996;

Virgas P., Diritto Amministrativo, I, Milano, 1999;

Zanobini, Corso di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 1958;

Zuccalà G., Il controllo di regolarità amministrativo-contabile alla luce della direttiva del governo e l'osservatorio dei controlli interni, in "Rivista della Corte dei conti", 2006;

