

Arturo Bianco

**LA GESTIONE ASSOCIATA
TRA I PICCOLI COMUNI
dopo la "spending review"**

2a edizione - dicembre 2012

ISBN: 978-88-387-7514-1

**Aggiornamento dicembre 2012 alla legge 7/12/2012, n. 213
con cui è stato convertito il "decreto salva-enti" (d.l. 10/10/2012, n. 174)**

L'applicazione delle nuove regole sui controlli interni

Sulla base delle previsioni dettate dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, per come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, le amministrazioni locali devono necessariamente attivare le forme di controllo interno.

Entro il 10 gennaio 2013 tutti gli enti locali si devono dare il regolamento con cui devono essere disciplinati i controlli interni. La mancata adozione di questo regolamento determinerà come conseguenza che gli organi di governo potranno essere sciolti se non si doteranno di tale strumento entro i 60 giorni successivi alla diffida che il Prefetto è autorizzato ad emanare a partire da tale momento. La competenza alla adozione del regolamento appartiene al consiglio comunale ed a quello provinciale ovvero al consiglio della unione dei comuni o della comunità montana.

Le forme di controllo interno previste dal legislatore sono le seguenti:

- a) regolarità amministrativa e contabile;
- b) di gestione;
- c) sugli equilibri di bilancio;
- d) strategico;
- e) sulle società partecipate;
- f) sulla qualità dei servizi.

Le prime 3 si applicano in tutti gli enti locali, le altre 3 (cioè strategico, sulle società partecipate e sulla qualità dei servizi) si applicano negli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti da subito, in quelli con popolazione superiore a 50.000 abitanti dal 2014 ed a 15.000 abitanti dal 2015.

La disciplina deve essere dettata nello specifico regolamento che le amministrazioni devono adottare, tranne che per il controllo sugli equilibri finanziari che deve essere disciplinato, sempre sulla base di una espressa disposizione legislativa, nel regolamento di contabilità.

La gestione associata

Il decreto prevede espressamente che gli enti possano “istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento”. In tal modo si offre una indicazione esplicita al ricorso alla gestione associata; questa previsione si aggiunge alle indicazioni di principio di carattere generale che consentono la gestione associata di tutte le funzioni ed i servizi.

Occorre subito mettere in evidenza che il vincolo alla gestione associata tramite la convenzione, quindi con riferimento alle previsioni di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 267/2000, non deve essere ritenuto come esclusivo. Anche se il dettato legislativo va in questa direzione, i principi di carattere generale dettati dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali consentono di dare corso alla gestione associata tramite unioni di comuni, oltre che tramite il ricorso alle convenzioni. Non vi sono ragioni per ritenere che questa previsione debba essere intesa come esaustiva e, di conseguenza, impeditiva della attivazione della gestione associata tramite l'unione dei comuni. Per cui il dettato del d.l. n. 174/2012 non deve, a parere di chi scrive, essere interpretato come una disposizione limitativa della possibilità di dare corso alla gestione associata anche tramite le unioni, dovendosi ritenere prevalenti le disposizioni di carattere generale dettate dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Occorre chiarire se le attività di controllo interno rientrino in una delle funzioni fondamentali previste dal d.l. n. 95/2012, c.d. *spending review*. In particolare, se rientrino in quella contrassegnata dalla lettera a) e cioè “organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo”. Il riferimento al controllo sembra andare nella direzione di ritenere che si sia compresi in tale ambito. Occorre inoltre chiedersi se, sulla base di questo inserimento, la eventuale gestione associata dei controlli interni debba necessariamente essere effettuata nella stessa forma con cui viene gestita per intero questa funzione o se essa, al pari di quanto generalmente si ritiene per la segreteria (si veda in questo senso il parere della sezione

regionale di controllo della Corte dei conti del Piemonte n. 304/2012), possa essere ritenuta peculiare e quindi con possibilità di deroga rispetto a tale vincolo. A parere di chi scrive, si può arrivare a questa conclusione in quanto siamo sicuramente in presenza di una attività che si caratterizza per aspetti peculiari, conclusione che è rafforzata dallo stretto legame che si stabilisce con i compiti dei segretari.

Le caratteristiche

Le nuove forme di verifica, tranne il controllo di regolarità amministrativa e contabile per la parte preventiva all'adozione delle deliberazioni, hanno le seguenti caratteristiche unitarie: ognuno produce, come risultato finale, una relazione e non determina conseguenze sulla legittimità né costituisce condizione di validità dei singoli atti.

Il regolamento deve, in primo luogo, individuare per ogni forma di controllo interno le modalità di effettuazione, le interrelazioni con le altre verifiche ed il soggetto responsabile. Il regolamento deve disciplinare le modalità di coinvolgimento dei segretari, dei direttori generali, dell'insieme dei dirigenti o responsabili, del collegio dei revisori e dell'Oiv (Organismo indipendente di valutazione). Deve inoltre disciplinare le modalità di utilizzazione di queste relazioni da parte degli organi di governo. Appare quanto mai necessario che le regole siano dettate in modo tra loro coerente, così da dare vita ad un sistema unitario di controlli interni.

Appare inoltre opportuno che l'attuazione di queste disposizioni sia raccordata con le previsioni di cui alla legge n. 190/2012, c.d. "anticorruzione". In tale ambito si suggerisce di prestare particolare attenzione alle modalità con cui al segretario comunale, che è individuato da tale legge come responsabile anticorruzione e dal d.l. n. 174/2012 come responsabile del controllo di regolarità amministrativa e contabile, siano trasmesse tutte le informazioni utili, con specifico riferimento alle attività in cui vi è un rischio più elevato di corruzione.

Regolarità amministrativa e contabile

Il d.l. 174 assegna direttamente la responsabilità al segretario per i controlli di regolarità amministrativa e contabile. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile va disciplinato in modo differenziato per ambedue le fasi in cui è distinto da parte del legislatore. La fase preventiva si concretizza nel rilascio dei pareri tecnico e di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione; appare necessario che anche le singole determinazioni contengano la attestazione della sussistenza dei presupposti di regolarità tecnica, in particolare della legittimità. La fase successiva prevede la verifica delle determinazioni, dei contratti ed in generale degli atti di gestione, anche a campione, con modalità che dovranno essere disciplinate dal regolamento. Ad esempio si possono sottoporre a controllo solo i provvedimenti che dispongono spese di elevato valore. I suoi esiti vanno comunicati ai dirigenti e/o responsabili unitamente alle direttive cui si devono conformare in caso di irregolarità. In tale sede, ad esempio, si possono dettare le indicazioni da applicare per la mancanza e/o la carenza di motivazione nei provvedimenti, per la mancata applicazione dei principi di carattere generale per la scelta con procedure selettive ed evidenza pubblica dei contraenti, per la mancata utilizzazione delle convenzioni CONSIP e/o del mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni ecc.

Strategico

La disposizione stabilisce che il responsabile del controllo strategico sia segretario negli enti in cui non è presente il direttore generale. Questa forma di controllo serve a verificare il grado di attuazione dei programmi, nonché la qualità delle attività, i tempi di realizzazione, le procedure utilizzate ecc. Per cui esso ha sostanzialmente una natura riassuntiva di tutte le forme di verifica previste dal legislatore. Il regolamento può unificare questo controllo con la relazione sulle performance prevista dalla legge c.d. Brunetta.

Equilibri di bilancio

La disposizione prevede che il dirigente o responsabile finanziario sia individuato come il soggetto a cui assegnare la responsabilità della verifica degli equilibri di bilancio. Esso ha come oggetto sia l'andamento della competenza, che dei residui, che il rispetto del Patto. Questa forma di controllo deve estendersi anche agli effetti determinati dalle scelte compiute dai soggetti che per conto dell'ente provvedono alla gestione dei servizi, quindi anche alle società partecipate e non quotate.

Gestione

Sul controllo di gestione non vi sono novità di rilievo rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 267/2000: esso deve verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle attività. Il regolamento deve individuare la struttura preposta, le modalità operative e la utilizzazione dei suoi esiti, in particolare ai fini della misurazione delle performance.

Con questa forma di controllo si devono avere delle informazioni sull'andamento della gestione con riferimento agli aspetti relativi allo svolgimento effettivo e concreto delle attività ed ai suoi esiti.

Società partecipate

Il controllo sulle società partecipate non quotate si deve incentrare sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'ente, sul rispetto degli standard di qualità e delle condizioni dettate nei contratti di servizio. Esso è finalizzato inoltre alla redazione del bilancio consolidato, quindi assumendo il rilievo delle indicazioni di carattere finanziario. In tale ambito è necessario prevedere forme di raccordo con il controllo sugli equilibri finanziari, così da prevenire il fenomeno della maturazione di deficit.

Qualità dei servizi

Il controllo sulla qualità dei servizi erogati e del giudizio da parte degli utenti va unificata con la previsione di cui al d.lgs. n. 150/2009 che impone a tutte le p.a. di realizzare forme di *customer satisfaction*, tenendone conto ai fini della valutazione delle performance.

Anche in questo caso il controllo si deve estendere alle attività svolte dalle società partecipate. Esso inoltre deve avere come base di riferimento anche le attività che sono svolte dai soggetti privati che, per conto degli enti locali, gestiscono servizi. Appare particolarmente utile che questa forma di controllo possa produrre dei suggerimenti e delle proposte per il miglioramento della qualità dei servizi e della soddisfazione da parte degli utenti.

di Arturo Bianco