

Il controllo successivo di regolarità amministrativa negli Enti locali

Maria Elisa Borrelli e Marta Ingaggiati

Il D.L. n. 174/2012 ha ulteriormente dettagliato i controlli interni negli Enti locali previsti dal D.Lgs. n. 286/1999, prevedendo una fase preventiva e una successiva del controllo di regolarità amministrativa. In base all'articolo 147-bis TUEL, il controllo successivo è un controllo interno, effettuato a campione, sotto la direzione del Segretario comunale. Temporalmente, si colloca nella fase successiva alla formazione dell'atto e dev'essere assicurato secondo principi generali di revisione aziendale nonché secondo modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente. Gli atti interessati da questa tipologia di controllo sono: le determinazioni di impegno di spesa, gli atti d'accertamento dell'entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e altri atti amministrativi. Il controllo esercitato sui singoli atti deve riguardare non solo la legittimità, ma anche l'economicità dell'operazione nel suo complesso: tuttavia, i principi di matrice contabile non integrano propriamente la finalità del controllo successivo di regolarità amministrativa, in quanto lo stesso risulta concentrato alla sola regolarità amministrativa e non anche contabile delle determinazioni, dei contratti e degli atti sottoposti a controllo. In base al comma 3 dell'articolo 147-bis, i risultati emersi dall'attività del controllo devono essere trasmessi periodicamente, a cura del Segretario comunale, a una serie di soggetti qualificati: agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, ai Revisori dei conti, al Consiglio comunale e ai vari responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di irregolarità, anomalie e criticità, con cui il Segretario propone ipotesi di soluzione. Il processo del controllo successivo potrebbe trarre vantaggio da una propria digital transformation, poiché ad oggi lo stesso si esplica attraverso un doppio binario cartaceo-digitale: si potrebbe, quindi, ipotizzare lo sviluppo di una piattaforma informatica ad hoc. I benefici che potrebbe apportare la digitalizzazione a tale processo sono molteplici: si potrebbe addivenire ad una dematerializzazione e progressiva digitalizzazione della procedura di controllo e inoltre le informazioni, afferenti tutte al medesimo Ente, riuscirebbero a integrarsi meglio, ottimizzando i dati già acquisiti, evitando duplicazioni nelle richieste documentali e consentendo

una svolta green.

[The subsequent check for administrative regularity in local authorities] D.L. n. 174/2012 details the internal control system in local authorities envisaged by D.Lgs. n. 286/1999, providing for a preventive and a subsequent phase of administrative regularity control. According to art. 147-bis T.U.E.L., subsequent control is an internal arbitral control, implemented during the following phase of the formation of the act, under the direction of the municipal secretary. It must be ensured according to general principles of corporate audit and methods defined within the organization's autonomy. Acts subject to control include: expenditure commitment determinations, entry verification documents, expenditure settlement documents, contracts and other administrative documents. Subsequent check concerns legitimacy and cost-effectiveness of administrative action. Nevertheless, accounting principles do not properly integrate the purpose of the subsequent check for administrative regularity, as they are concentrated only in regularity check of the determinations, contracts and deeds subject to control and not also accounting check. Art. 147-bis.3 affirms that the municipal secretary must send control results to: units evaluating employees' results, for example useful documents for the evaluation, the Auditors, the City Council and the various heads of services, along with directives to comply with in case of irregularity. Subsequent check processes may take advantage of digital transformation since it is realized through a double paper-digital track. Thus, we could hypothesize the development of an ad hoc IT platform. As an outcome, there could be several benefits such as the dematerialisation and progressive digitization of the procedure. Besides, all the information of the authority would be better integrated, while optimizing the data acquired, avoiding duplications in document requests and allowing for a green transition.

1. Premessa

Nell'attuale quadro normativo, gli Enti Locali attribuiscono particolare importanza ai controlli interni, in quanto, come sostenuto da autorevole dottrina, «*tendono a garantire la regolarità formale e sostanziale, l'adeguazione agli scopi particolari e al pubblico interesse in genere, il coordinamento e l'armonia nell'azione svolta dai vari organi e soggetti pubblici. Essi rappresentano, d'altro canto, l'attuazione concreta e costante dei limiti imposti dall'ordinamento alle sfere di competenza e autarchia, rispettivamente proprie degli organi e degli Enti*

sopradetti»^[3].

In buona sostanza, i controlli interni possono essere definiti come quelle verifiche a cui, nel procedimento amministrativo, gli atti emessi da un'autorità sono sottoposti a opera di altro apposito organo^[2].

In questa sede, verrà dapprima resa una breve e generale analisi del sistema dei controlli negli Enti locali, che *«comporta e implica una verifica delle modalità e delle soluzioni adottate in concreto da ciascun sistema per soddisfare la pretesa della collettività all'osservanza delle regole e al corretto uso delle risorse pubbliche, attinte prevalentemente attraverso il prelievo fiscale. Ciascun sistema delinea, in base alle priorità costituzionali o contingenti, sistemi di controllo diretti a soddisfare le une o le altre esigenze»^[3]*. Successivamente, il *focus* verrà incentrato sul controllo successivo di regolarità amministrativa, una delle tipologie di controllo interno agli Enti locali, effettuato nella fase successiva alla formazione degli atti ed eseguito su quei provvedimenti posti in essere dai responsabili dei servizi. Si tratta di un controllo a campione, effettuato nel rispetto dei principi di indipendenza, imparzialità, trasparenza, pianificazione, condivisione, tempestività e standardizzazione degli strumenti di controllo. L'obiettivo di questo esame mira a dimostrare come il fine del controllo non sia da ricondurre alla mera revisione dell'attività svolta in precedenza da altri, ma alla rispondenza dell'attività ad alcune regole o volte a salvaguardare dei valori, giuridici o metagiuridici, che il controllante ha il dovere di tutelare^[4].

2. L'attuale impianto normativo

Con riguardo alla struttura del sistema dei controlli negli Enti locali si può ritenere che l'impianto delineato dal D. Lgs. n. 286/1999 sia rimasto negli anni pressoché inalterato, ad eccezione della novella discendente dal D.L. n. 174/2012. L'articolo 1, infatti, prevedeva originariamente quattro tipi di controlli interni: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e, infine, la valutazione e il controllo strategico. L'articolo 3 del D.L. n. 174/2012 ha provveduto a razionalizzare il sistema dei controlli interni, dettagliando maggiormente la disciplina prevista dal D.Lgs. n. 286/1999 e aggiungendo a quanto già previsto, il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo sulla qualità e il controllo sugli organismi partecipati.

Il D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 – Testo Unico degli Enti Locali (di seguito T.U.E.L.), ha recepito le novità dinanzi enunciate e, all' articolo 147-*bis*, ha introdotto due fasi del controllo di regolarità amministrativa e contabile: una fase preventiva e una successiva. Il controllo preventivo è previsto dal comma 1^[5] dell'articolo 147-*bis*, mentre al comma 2 si rinviene il controllo successivo di regolarità amministrativa, che deve essere assicurato «secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, sotto la direzione del Segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento». Giova sottolineare che le verifiche compiute da questa tipologia di controllo, importano, per quanto compatibili, nella Pubblica Amministrazione (di seguito P.A.) i principi di revisione aziendale: questo consente di valorizzare verifiche di tipo sostanziale, *«investendo tra l'altro, l'accertamento delle scritture contabili in relazione alla documentazione dei fatti di gestione e alle risultanze degli accertamenti fatti»*^[6].

In questo contesto, con la riorganizzazione del sistema dei controlli interni, il ruolo del Segretario comunale diviene centrale, poiché ancora di più rappresenta una figura di legalità e garanzia, *manager* e *civil servant*. La pregnanza di tale figura si evince dal comma 3 dell'articolo 147-*bis*, ove è previsto che le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa debbano essere trasmesse dal Segretario ai Responsabili dei servizi (*«unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità»*), ai Revisori dei conti e agli Organi di valutazione dei risultati dei dipendenti (*«come documenti utili per la valutazione»*), nonché al Consiglio comunale. Il controllo successivo di regolarità amministrativa attua la funzione di strumento direzionale propria dei controlli interni, poiché *«la rilevazione delle irregolarità viene utilizzata per innescare meccanismi di autocorrezione, su iniziativa diretta dei responsabili dei servizi o su stimolo degli organi politici (...) che «sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti» – art. 50, c. 2 D. Lgs. n. 267/2000 – la qual cosa implica «il dovere di intervenire in caso di manchevolezze, attivando le opportune misure correttive»*. Alla luce di quanto delineato, a maggior ragione, *«acquista significato il principio di separazione tra politica e amministrazione, consentendo all'organo politico di avere contezza (dalle informazioni provenienti*

dal complesso dei controlli interni) delle doti manageriali di coloro che sono stati preposti ai vari servizi dell'Ente (preposizione di cui assume la responsabilità politica)»^[7].

3. Il ruolo del Segretario Comunale

Il ruolo del Segretario comunale è cambiato nel corso degli anni: infatti, se fino al 1997 il Segretario era tenuto a rendere un parere di legittimità preventivo sugli atti deliberativi di Giunta e Consiglio, con l'articolo 17, c. 85 della L. n. 127/1997^[8] (cd. Legge Bassanini *bis*) sono state soppresse le parole «nonché del Segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità» all'articolo 53, c. 1, che disciplinava il rilascio di detti pareri nell'ambito della L. n. 142/1990, l'allora Testo Unico degli Enti Locali, poi successivamente confluito nell'anzidetto D.Lgs. n. 267/2000. Inoltre, per completezza, occorre ricordare che, se originariamente il Segretario era dipendente del Ministero dell'Interno, con l'intervento della L. n. 127/1997, è stata introdotta l'«Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali», poi successivamente soppressa con L. n. 122/2010^[9], facendo tornare così il Segretario nuovamente dipendente dal Ministero dell'Interno. Nel contempo, è cambiata, altresì, la modalità con cui lo stesso viene nominato: prima della Legge Bassanini era il Ministero dell'Interno, che nominava il Segretario nei comuni, attraverso il Prefetto. Oggi, invece, si è consolidato un rapporto fiduciario con il Sindaco, capo dell'Amministrazione, in quanto ora il Segretario viene scelto direttamente da questi attingendo dall'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali e ricopre un incarico di pari durata a quello del Sindaco, che lo ha nominato. A seguito di elezioni amministrative, in base all'art. 99 T.U.E.L.^[10], il Segretario rimane in carica nella sede assegnata se il nuovo Sindaco non intraprende una nuova procedura di scelta tra i 60 e 120 giorni dalla data del suo insediamento.

La riforma Bassanini ha dunque determinato una svolta per la disciplina della funzione del Segretario comunale, che oggi si deduce agli articoli da 97 a 106 T.U.E.L. In particolare, l'articolo 97 T.U.E.L. prevede che presso ogni Comune il Segretario sia preposto allo svolgimento di 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

CERIDAP

regolamenti. Il Segretario, inoltre, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività (salvo quando il Sindaco abbia nominato un direttore generale).

Solo in casi residuali permane ancora oggi il parere preventivo di legittimità sulle deliberazioni di Giunta e Consiglio comunale reso dal Segretario comunale. A titolo rappresentativo, si richiama, a questo proposito, il caso del Comune di Milano.

Si legge, infatti, testualmente nella Relazione finale resa dal Segretario Generale in merito ai controlli successivi di regolarità amministrativa effettuati nel corso dell'anno 2019 che, «con riguardo proprio alla fase preventiva di formazione dell'atto, giova precisare che, nello specifico contesto milanese, l'attuale Regolamento sul sistema dei Controlli interni^[11] – seppur in maniera non perfettamente armonizzata con la prevalente e sovraordinata fonte statutaria di cui all'art. 76 del vigente Statuto comunale^[12] – ha reintrodotto, con l'art. 2 comma 1, il «*parere di legittimità su tutte le proposte di deliberazione di Giunta Comunale e Consiglio Comunale*» espresso dal Segretario Generale. Non si può non osservare come tale previsione costituisca un'eccezione nel panorama dei comuni italiani in quanto, di fatto, reintroduce una fase endoprocedimentale soppressa per legge (si veda a tale proposito l'art. 17, comma 85, della Legge 127/1997) al punto da porre qualche interrogativo sulla sua compatibilità con il principio del divieto di aggravamento del procedimento amministrativo di cui all'art. 1, comma 2, della Legge 241/1990. Resta fermo, però, che la conformità a legge del singolo provvedimento proposto resta ascritta al dirigente proponente il cui obbligatorio parere di regolarità tecnica (previsto dall'art. 49 del D.lgs. 267/2000) si sostanzia in una espressione di conformità alle regole normative e dunque anche a quelle di legittimità, rispetto al quale l'espressione del parere del Segretario Generale assolve lo scopo di offrire un ulteriore supporto consulenziale all'organo di governo, non potendosi tradurre in una ripetizione e verifica delle precedenti fasi istruttorie unicamente ascritte alla competenza e responsabilità della competente funzione dirigenziale»^[13].

La previsione in parola, tuttavia, non è da intendersi solo come mera funzione di garanzia, intesa nel rispetto della conformità degli atti a norma, ma deve piuttosto intendersi nella sua accezione più ampia, ovvero anche come funzione di progressivo e complessivo miglioramento della qualità dell'azione amministrativa.

Come si è detto, con riguardo ai controlli interni, *inter alia*^[14], il Segretario comunale partecipa all'organizzazione del sistema degli stessi (art. 147, c. 4), esercita sugli atti il controllo successivo di regolarità amministrativa, delle cui risultanze cura la trasmissione periodica agli organi previsti dalla norma (art. 147-*bis*).

La L. n. 190/2012, su altro fronte, stabilisce all'articolo 1, c. 7, che l'organo di indirizzo politico individua, di norma, nel Segretario comunale il Responsabile della prevenzione della corruzione per la prevenzione del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza negli Enti locali^[15].

Posto che il controllo successivo risiede nel novero delle azioni a disposizione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, previsto dalla L. n. 190/2012, non sfugge, quindi, il raccordo, attraverso la figura centrale del Segretario Generale, tra il controllo successivo di regolarità amministrativa e il Piano Anticorruzione e Trasparenza redatto a cura dello stesso Segretario comunale.

I controlli successivi sono, quindi, altresì «*finalizzati a prevenire i rischi di corruzione, così come previsto dalla legge n. 190/2012 a cui ha fatto seguito nello stesso anno, il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e, a cascata, i diversi Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.T.) approvati dalle singole pubbliche amministrazioni*»^[16].

La prevenzione della corruzione è un'azione legata al perseguimento del principio di «buona amministrazione», così come l'azione amministrativa svolta nel rispetto dei principi *ex* articolo 97 Cost. è un'attività di prevenzione della corruzione: in tal modo si manifesta più palesemente l'integrazione tra la funzione di anticorruzione e la necessità di un controllo successivo dei provvedimenti, in modo tale da verificare che essi siano conformi a norma.

4. Analisi del controllo successivo di regolarità amministrativa

Come già evidenziato in premessa, è opportuno qui rammentare che l'articolo 147-*bis*, al comma 2, prevede che il controllo di regolarità amministrativa e contabile debba essere assicurato anche nella fase successiva alla formazione dell'atto, in merito ai provvedimenti monocratici dei responsabili dei servizi. Il

CERIDAP

fine principale di questa tipologia di controllo «è quello di ricondurre, per quanto possibile, nell'alveo della regolarità amministrativa l'attività provvedimentale dell'Ente mediante l'adozione di opportune azioni correttive»^[17].

Benché lo svolgimento della funzione del Segretario comunale, figura divenuta cardine a seguito riforma operata dal D.L. n. 174/2012, richieda un *background* tipicamente giuridico, il controllo successivo di regolarità amministrativa ispirandosi a «*principi della revisione aziendale*», si traduce nella verifica di molteplici aspetti di gestione, intesa come controllo di conformità di diversi principi generali, come la trasparenza amministrativa (con particolare riferimento all'adeguatezza della motivazione o alla correttezza amministrativa) o ancora al rispetto del principio di buona fede. Importante, inoltre, è la salvaguardia del principio generale della regolarità amministrativa, nelle sue diverse declinazioni in ordine:

- ai procedimenti di spesa e alle procedure di gara, con particolare riferimento al rispetto del principio di rotazione e al divieto di artificioso frazionamento dell'appalto;
- alla concessione di contributi e relativa rendicontazione;
- a convenzioni, contratti di lavoro ed altri atti analoghi;
- ai bandi/avvisi pubblici di procedure selettive/concorsuali per il reclutamento di personale;
- in ordine al rispetto dei tempi del procedimento.

In base al quadro normativo descritto, gli atti interessati da questa tipologia di controllo sono:

1. le determinazioni di impegno di spesa;
2. gli atti d'accertamento dell'entrata;
3. gli atti di liquidazione della spesa;
4. i contratti e altri atti amministrativi.

Inoltre, «tra i compiti minori, c'è anche la verifica delle attestazioni dell'importo dei pagamenti relativi a transazioni effettuate dopo la scadenza dei termini»^[18].

Come si evince dal dettato normativo, il riscontro concerne tutti gli atti e i

contratti (permessi di costruire, autorizzazioni amministrative, concessioni, ordinanze di sospensione e di demolizione, provvedimenti degli organi di circoscrizione) e non solo quelli aventi implicazioni finanziarie, perciò, con specifico riguardo alla formazione giuridica del Segretario comunale nella sua veste di coordinatore dell'attività in parola, la stessa appare non solo tutelata, ma quanto mai opportuna. Non sono invece oggetto di controllo le deliberazioni, poiché il Segretario interviene già in maniera diretta durante la fase di formazione dell'atto, partecipando alle riunioni dei Consigli e delle Giunte ed esplicitando, in quel momento, profili di illegittimità laddove ne ravvisasse.

Con riguardo all'ambito dei contratti, sul punto è necessario ricordare che il Segretario comunale, in base dell'articolo 97 T.U.E.L., è l'ufficiale rogante dell'Ente, pertanto esercita già *ex-ante* un controllo di legittimità sui contratti di cui l'Ente è parte. Tuttavia, il Legislatore ha previsto che il Segretario eserciti un controllo sui contratti sia ai sensi dell'articolo 97, che ai sensi dell'articolo 147-*bis*. L'interpretazione di tale duplice previsione porterebbe «*a restringere l'ambito oggettivo del controllo come (inevitabilmente) riferito ai soli contratti annotati nella «Raccolta degli atti privati» e rispetto ai quali il Segretario comunale non svolge alcun controllo a monte in quanto per essi non è previsto l'obbligo normativo di rogazione del contratto: ci si riferisce, in ispecie, ai contratti per le concessioni di loculi cimiteriali, ai contratti di lavoro subordinato, ai contratti di transazione, alle convenzioni tra Enti, solo per citare gli esempi più ricorrenti*»^[19].

Per ciascun atto esaminato è opportuno si compili una scheda (denominata di seguito scheda atto o scheda di analisi), che sintetizzi le risultanze della verifica effettuata sulla base di alcuni indicatori predeterminati e noti preventivamente agli uffici, i cui atti sono sottoposti a controllo. La scheda deve contenere una serie di indicatori omogenei validi per tutti gli atti amministrativi oggetto di controllo, volti a valutare la legittimità e la qualità dell'atto attraverso codici univoci di analisi e valutazione^[20].

Al comma 2 dell'articolo 147-*bis* si prevede, poi, che gli atti sottoposti a controllo siano scelti in maniera casuale, attraverso opportune tecniche di campionamento. Va precisato che la selezione casuale deve essere assicurata per tramite di estrazione casuale e informatizzata degli atti, mentre le motivate tecniche di campionamento «*attengono alla tipologie di provvedimenti o atti rispetto ai quali effettuare il controllo, poiché non si può prescindere dalla preliminare mappatura*

dei processi a rischio corruttivo: appalti, concessione di contributi, procedure concorsuali, contratti di lavoro, attività di pianificazione e governo del territorio»^[24].

La tecnica di campionamento quindi «*dev'essere, oltreché motivata, significativa, avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare ad alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione»^[25].*

Tali tecniche, che riguardano la tipologia di provvedimenti da sottoporre a controllo, «*non possono prescindere dalla preliminare mappatura dei processi a rischio di corruzione, così come elaborata a livello di ciascun Ente. La casualità della selezione, così come anche le tecniche di campionamento utilizzate, dovranno essere coerenti con gli ambiti provvedimentali maggiormente esposti al rischio di corruzione: appalti, concessione di contributi, procedure concorsuali, contratti di lavoro, attività di pianificazione e governo del territorio, solo per citare alcuni tra i più rilevanti esempi»^[26].*

Tuttavia risulta difficile disciplinare *ab ovo*, e quindi già a livello regolamentare, le modalità e i criteri con cui dovranno essere scelti gli atti da sottoporre a verifica, poiché, ad esempio, scegliere di sottoporre a controllo una percentuale fissa di determinazioni non risponde al criterio del “motivato campionamento”. Molto più confacente a tale finalità, risulta, invece, l’individuazione di modalità e criteri all’interno di un piano approvato annualmente, con cui si programmano le attività di controllo^[24].

La Corte dei conti sez. Marche con deliberazione n. 64/2010 ha ritenuto che la tecnica di campionamento dev'essere non solo motivata, ma anche significativa, avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare e alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione^[25]. Infatti, «*il primo elemento da tenere in considerazione nell'individuazione della tecnica da utilizzare è proprio la motivazione per cui si sceglie il modo di individuazione del campione precisando, a priori, cosa ci si attende dal campione così individuato al fine di valutare il rischio di revisione in generale e in particolare il rischio di campionamento connesso a quella scelta al fine di verificarne l'accettabilità»^[26].*

In applicazione alla giurisprudenza della Corte si può affermare che, nello stabilire i criteri per la scelta delle tipologie di atti da sottoporre a verifica, dovrà

CERIDAP

essere operata una scelta tra le determinazioni di impegno (ad esempio, si dovrebbe controllare una maggior percentuale di procedure negoziate rispetto alle procedure aperte) e alcuni atti dovrebbero comunque essere sottoposti a controllo al fine di registrare i fenomeni più rilevanti della gestione (come quelli di importo più rilevante).

A titolo meramente esemplificativo, sono elencate qui di seguito alcune tecniche di campionamento^[27] :

- estrazione casuale di una percentuale di provvedimenti adottati nel periodo di riferimento;
- estrazione o predeterminazione da parte del Segretario di una percentuale di provvedimenti che hanno ad oggetto impegni di spesa di un certo valore predeterminato^[28];
- estrazione o predeterminazione da parte del Segretario di una percentuale di provvedimento o di atti autorizzativi o concessori che consentono entrate per l'Ente di valore predeterminato;
- estrazione o predeterminazione da parte del Segretario di una percentuale di provvedimenti o degli atti di concessione o erogazione di contributi, ausili, sussidi che comportino la corresponsione degli stessi in misura di un valore predeterminato.

Queste modalità costituiscono, peraltro, un deterrente allo sviluppo di eventuali comportamenti opportunistici da parte dei dipendenti dell'Ente addetti alla redazione degli atti: in questo modo, infatti, gli stessi hanno consapevolezza che i loro provvedimenti potrebbero essere potenzialmente sottoposti a controllo in qualsiasi momento^[29]. Questa necessità ben si comprende dall'analisi del disposto normativo, da cui si evince la necessità di adottare un sistema di campionatura *«in grado di garantire un controllo successivo efficace e di individuare puntualmente i soggetti in grado di adottare tecniche “motivate” di campionamento e di seguire correttamente i principi della revisione. In questo senso sarà possibile dare alla norma un contenuto non meramente formale, ma una sua concreta applicazione, rispettandone il principio ispiratore»*^[30].

Al fine di poter correttamente impostare l'attività di controllo, la metodologia seguita dovrebbe inoltre utile disporre di metodi di campionamento affidabili,

CERIDAP

fondati su criteri statistici; al riguardo si può fare riferimento all'attività indirizzata nel documento n. 2 del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (di seguito CNDCEC) del novembre 2011, in cui viene disciplinato il loro utilizzo. Inoltre, secondo quanto meglio specificato nel documento denominato «Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali»^[31], le tecniche di campionamento devono garantire che i campioni individuati siano qualitativamente e quantitativamente rappresentativi e significativi. I metodi appropriati, in base al citato documento, per selezionare le voci da sottoporre a verifica e raccogliere gli elementi probativi sono i seguenti:

- il campionamento statistico;
- la selezione di tutte le voci analizzando così il 100% del campione (selezione integrale, particolarmente utile quando l'universo di riferimento si compone di un numero esiguo di provvedimenti da esaminare);
- la selezione di voci specifiche (campionamento soggettivo o ragionato), che presuppone la decisione dell'Organo di revisione di selezionare alcune voci specifiche. Ciò implica l'esercizio del giudizio del revisore nello stabilire gli elementi da selezionare, la dimensione del campione e l'affidabilità della popolazione in base ai risultati del campione esaminato.

Proseguendo con l'analisi della norma, si evince dalla stessa come i controlli successivi debbano essere assicurati secondo principi di revisione aziendale, cioè che il controllo esercitato sui singoli atti debba riguardare non solo la legittimità, ma anche l'economicità dell'operazione nel suo complesso e a cui l'atto fa riferimento nonché le relative modalità gestionali. I «principi di revisione aziendale» si innestano quasi come un corpo estraneo nel tessuto normativo degli Enti locali. Nonostante le riforme degli anni Novanta abbiano, infatti, dato impulso alla privatizzazione e aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione, tali principi rimangono ancora oggi una disciplina consolidata nel settore privato, in quanto rispondenti a logiche e finalità di natura economica e contabile, ma difficilmente coniugabili con la natura amministrativa dei controlli successivi nella Pubblica Amministrazione. I principi di matrice contabile non integrano

CERIDAP

propriamente la finalità del controllo successivo di regolarità amministrativa, in quanto lo stesso risulta concentrato alla sola regolarità amministrativa e non anche contabile delle determinazioni, dei contratti e degli atti sottoposti a controllo. La differenza risiede anche nei diversi interessi in gioco a cui l'ordinamento vuole dare tutela: nel settore privato ci si orienta alla tutela dell'affidamento nei confronti della platea dei soggetti terzi fruitori delle informazioni contenute nel bilancio d'esercizio di matrice civilistica, nel settore pubblico si ha la volontà di tutelare la legittimità e l'opportunità degli atti della Pubblica Amministrazione^[32].

Il richiamo ai «principi di revisione aziendale», contenuti nel richiamato documento, sembrerebbe poter rimandare ai principi di revisione italiani approvati dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (di seguito CONSOB) con Deliberazione del 4 febbraio 2015, n. 19113, con cui entrano in vigore i principi di revisione internazionali (ISA Italia) e il principio internazionale sul controllo della qualità (ISQC1 Italia), abrogando così tutte le altre comunicazioni e deliberazioni adottate precedentemente dalla CONSOB. Il Segretario comunale, nel refertare gli atti sottoposti a controllo, potrebbe, quindi, mutare le «tipologie di giudizio» coniate dal CNDCEC in applicazione del principio di revisione 002^[33] e apportandovi le necessarie variazioni, (sostituendo, ad esempio, il riferimento al bilancio con quello alla «determinazione», «contratto» oppure «atto», oggetto di controllo)^[34]. Ai fini dell'espressione del giudizio, conclusivamente si potrebbe far riferimento alla graduazione ivi contenuta ovvero:

1. giudizio senza rilievi o positivo;
2. giudizio con rilievi;
3. giudizio negativo;
4. dichiarazione di impossibilità di esprimere il giudizio.

Se la modalità di scelta degli atti deve basarsi sul principio casuale da effettuarsi mediante criteri statistici, le modalità operative del controllo potranno essere decise nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, tenendo presente che *«il fine principale del controllo successivo di regolarità amministrativa è quello di ricondurre, per quanto possibile, nell'alveo della regolarità amministrativa*

l'attività provvedimentale dell'Ente mediante l'adozione di opportune azioni correttive»^[35].

Ed è per questo che, in un processo virtuoso, che mira a correggere e prevenire vizi di legittimità nel prossimo futuro, la fase della comunicazione e dell'invio delle risultanze del controllo risulta particolarmente proficua perché, oltre al Consiglio comunale e ai Revisori dei conti, l'esito è inviato altresì agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti^[36]. Infatti, il terzo comma dell'articolo 147-*bis* prevede che i risultati emersi dall'attività del controllo debbano essere trasmesse periodicamente, a cura del Segretario, a una serie di soggetti qualificati, quali:

- i responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di irregolarità, anomalie e criticità;
- i Revisori dei conti;
- il Consiglio comunale;
- gli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione.

L'individuazione di ulteriori destinatari degli esiti, oltre che la modalità con cui deve essere svolta la comunicazione dei risultati dovrà formare oggetto di disciplina all'interno del Regolamento comunale sui controlli interni. La periodicità dei *report* elaborati da chi opera il controllo varia a seconda dei soggetti cui sono destinati: i responsabili dei servizi necessiterebbero di conoscere gli esiti con maggior tempestività e frequenza per poter incidere già *in itinere* sulle prassi amministrative eventualmente non corrette.

Come si è detto, nel caso in cui il controllo ravvisi irregolarità, le stesse devono essere trasmesse ai responsabili dei servizi unitamente alle necessarie e conseguenti direttive che recepiscono le osservazioni formulate dall'organo controllante. Queste direttive cui i dirigenti/responsabili dei servizi devono conformarsi in caso di riscontrate irregolarità si sostanziano in pareri non vincolanti, con cui il Segretario propone un'ipotesi di soluzione, che fa particolare riferimento all'esercizio del potere di autotutela. Infatti, secondo la norma e la giurisprudenza *«per valutare gli esiti del controllo è fondamentale conoscere se, in caso di riscontrate anomalie, siano state trasmesse ai responsabili dei servizi le necessarie*

direttive cui conformarsi, direttive che recepiscono le osservazioni formulate dall'organo di controllo. Il mancato adeguamento alle risultanze del controllo rischia di vanificare l'attività autocorrettiva, nonostante la funzione di sovrintendere all'attività della dirigenza affidata al Segretario»^[37].

Un aspetto non di secondaria importanza riguarda l'effettiva cogenza delle direttive in parola, emanate ex art. 147-bis comma 3, poiché tale norma consente al Segretario di impartire appunto direttive, ma non di disporre l'annullamento. Il dettato normativo, infatti, da un lato, introduce l'ampio concetto di «irregolarità», piuttosto che di «illegittimità» o, più in generale, di «violazione» e, dall'altro, attribuisce al Segretario comunale il potere di direttiva a cui i dirigenti hanno l'obbligo di conformarsi. *«L'obbligo di conformazione ricadente sui dirigenti sembrerebbe valorizzare l'azione di controllo del Segretario comunale, seppure nella considerazione dei limiti oggettivi che contraddistinguono questa particolare categoria di controlli che, in quanto «successivi», devono misurarsi con gli effetti già posti in essere dal provvedimento viziato, con le situazioni giuridiche soggettive cristallizzatesi dopo la sua adozione, con la salvaguardia del principio di affidamento e di buona fede posto a presidio dei diritti, degli interessi o, più semplicemente, delle aspettative dei terzi»^[38].*

Proprio per questo motivo, l'interlocuzione continuativa del Segretario con i Dirigenti, che hanno adottato gli atti, acquisisce un'importanza fondamentale, perché la stessa si pone a presidio di quella finalità di autocorrezione dell'azione amministrativa che è sottesa al controllo. Un secondo aspetto, inoltre, che depone alla necessità di conformazione attiene al rispetto della funzione di sovrintendere all'attività della dirigenza affidata al Segretario, in particolare nelle realtà comunali laddove non è presente il Direttore generale.

La deliberazione n. 104/1995 della Corte dei conti^[39] prevede che le direttive debbano avere il carattere:

- della generalità, in modo da escludere che possano riguardare affari singoli ed episodici;
- della tempestività, in quanto devono consistere nella previa e contestuale determinazione degli indirizzi unitari riguardanti l'attività amministrativa;
- della forma scritta, poiché non possono essere impartite per le vie brevi.

Le direttive possono essere generali o particolari, per la correzione delle irregolarità emerse: le direttive generali riguardano determinate categorie di atti sottoposti a controllo, mentre le direttive particolari riguardano specifiche irregolarità riscontrate nell'ambito dell'esame di un particolare atto. Le direttive forniscono un riscontro diretto ai dirigenti e ai responsabili dei servizi in merito all'attività di controllo, in modo tale da rimuovere le criticità, risolvere eventuali dubbi e migliorare l'attività amministrativa. Con questo *feedback* è infatti possibile trarre suggerimenti e indicazioni operative utili per i futuri provvedimenti e, nei casi più gravi, possono condurre alla modifica, all'integrazione o alla rimozione dell'atto, esercitando il principio di autotutela amministrativa. L'attività è volta a prevenire e correggere vizi di legittimità futuri producendo informazioni che attiveranno poi un circolo virtuoso, favorendo così il superamento di controlli meramente formali.

Ciò dimostra come il controllo non sia un mero adempimento, bensì un controllo collaborativo, che si concretizza nella formulazione di raccomandazioni e pareri^[40]. Come si è già visto, questo prevede anche una costante interlocuzione con i vari organi dell'amministrazione attraverso la formulazione di raccomandazioni e pareri. Infatti, l'interlocuzione con i diversi organi è importante per non reiterare le irregolarità degli atti o per correggerle laddove si palesino: questo stimola un'azione energica tra chi effettua il controllo e i responsabili degli uffici, volta anche a migliorare la qualità dei procedimenti e tutelare al meglio l'interesse pubblico^[41].

5. La *digital transformation* del controllo successivo di regolarità amministrativa

Allo stato, nella maggior parte delle PP.AA. italiane, il processo d'attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa si sviluppa su un doppio binario cartaceo-digitale: non è possibile, quindi, asserire di essere di fronte ad un processo totalmente analogico (perché è comunque prevista l'esistenza di documenti in formato digitale, come ad esempio le schede di analisi di ciascun atto e/o un file di riepilogo dei rilievi evidenziati), ma neppure si può dire che il flusso sia dematerializzato completamente e, ancor meno, digitalizzato.

L'intero processo potrebbe essere adeguato alla *digital transformation*, poiché la

digitalizzazione migliora l'efficienza complessiva e l'efficacia dell'azione amministrativa, supportando altresì la gestione e l'organizzazione di grandi processi e set di dati. Nella prospettiva di implementare strumenti sempre più efficaci in relazione agli obiettivi perseguiti in materia di controlli successivi è possibile pensare alla creazione di una piattaforma apposita, al fine di addivenire ad una completa dematerializzazione e alla progressiva digitalizzazione della procedura di controllo. Inoltre, il flusso informativo necessario all'espletamento dei controlli, potrebbe trovare giovamento dall'instaurazione di una piattaforma digitale integrata offrendo un apporto importante nell'ambito complessivo dei controlli interni. Attraverso il supporto digitale le informazioni, afferenti tutte al medesimo Ente, le diverse tipologie di controllo riuscirebbero a integrarsi meglio, ottimizzando i dati già acquisiti, evitando duplicazioni nelle richieste documentali e consentendo, altresì, un notevole risparmio di tempo e di spazio, poiché l'archivio sarebbe dematerializzato, consentendo così una svolta *green*.

Una futura totale digitalizzazione dei controlli successivi non potrà mai prescindere, però, dall'apporto umano: nonostante il supporto fornito dalle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (di seguito TIC) e magari in futuro anche dall'Intelligenza Artificiale, nella gestione ed elaborazione di dati e informazioni, non si potranno mai sostituire le competenze e l'esperienza del funzionario amministrativo nell'espletamento del controllo successivo di regolarità amministrativa. Questo perché da un lato «*l'imputabilità giuridica dell'errore (e della decisione stessa) dovrà sempre riferirsi all'essere umano titolare dell'organo competente*»^[42], dall'altro l'esperienza del funzionario nella valutazione e nell'esame degli atti difficilmente potrà essere rimpiazzata da decisioni automatizzate o dal *machine learning*^[43].

Tuttavia, per poter digitalizzare il procedimento, è necessario ripensarlo, poiché alcuni passaggi devono raffrontarsi con metodologie "agili", che non richiedono più la rigida sequenzialità e suddivisione del procedimento amministrativo classico bensì promuovono la semplificazione «*mantenendo i principi di garanzia nei confronti dei cittadini, istituendo procedure che possano pienamente sfruttare le nuove tecnologie rendendo così l'agire amministrativo più «user friendly» e snello, adatto ai nuovi tempi*»^[44].

Per progettare la realizzazione di una piattaforma digitale potrebbe risultare necessario scomporre il flusso del controllo ad esempio in quattro sotto-processi,

CERIDAP

rispondenti a diverse funzionalità principali, al fine di impostare alcune priorità. Nella fattispecie, i sotto-processi potrebbero essere:

1. l'estrazione casuale;
2. la gestione dei documenti in *input* al processo;
3. il processo di valutazione, ovvero il cuore del controllo;
4. la generazione degli *output*.

La gestione dei documenti in *input* al processo attiene alla necessità di reperire gli atti e i documenti propri dei procedimenti adottati durante l'anno da sottoporre a controllo. Questa fase corrisponde all'estrazione dei documenti dalle cartelle condivise e da fonti esterne e comporta l'interazione con altri gruppi di lavoro documentali. Successivamente, espletando i controlli tramite una piattaforma informatica, questi possano essere ivi conservati, pertanto per gli anni successivi si potrebbe integrare l'*import* ri-estraendo i documenti già insiti nella piattaforma; oppure si potrebbe integrare l'*export* dalle altre fonti documentali. Si potrebbe pensare che in un futuro gli atti leggibili meccanicamente^[45] siano tutti integrati in un unico *database* in modo tale da amplificare il valore del patrimonio informativo della P.A. e ottimizzare lo scambio dei dati tra le diverse aree afferenti agli Enti, incrociandoli tra loro. Infatti, si potrebbe anche pensare di interrogare gli uffici coinvolti dal controllo direttamente sulla piattaforma, così da avere sia le deduzioni che le controdeduzioni relative all'atto, avendo contezza dei risultati che ne scaturiscono. Questo permetterebbe di non disperdere le informazioni e ovviare all'informalità delle telefonate o dello scambio di informazioni tramite mail.

In merito all'estrazione casuale, questa è una *feature* del punto *sub b)* perciò una volta digitalizzato l'*import* o derivato negli anni successivi dalla piattaforma, è possibile estrarre i documenti in modo digitalizzato.

Il punto *sub c)* prevede che ogni atto venga valutato in base agli indicatori, realizzando la relativa scheda atto. Per digitalizzare la scheda atto redatta, ad esempio come documento Excel, occorre costruire un analogo modello di destinazione in pura modalità digitale, che dovrà essere compilato direttamente sulla piattaforma, come se fosse un form *online*^[46].

In questo modo, il documento elettronico viene immesso nei processi

informativi, i dati ivi contenuti sono condivisibili in automatico ed elaborabili. La gestione dell'informazione è più rapida – quasi immediata – e la procedura appare razionalizzata, sia a livello interno dell'Unità, nella comunicazione tra i funzionari preposti ai controlli, sia a livello esterno, dunque verso gli uffici cui il controllo si riferisce. Infatti, l'obiettivo è che le risultanze dei controlli appaiano direttamente visibili a tutti i funzionari che si occupano del controllo successivo, l'informazione può essere modificata da chiunque ne abbia accesso con idonea profilazione e possa modificarla senza dover trasmettere il file con altri canali e senza, quindi, il rischio di disperdere i dati. Inoltre, ne beneficerebbe la comunicazione con i soggetti esterni al controllo avendo interlocuzioni più mirate all'oggetto. Il controllo diventerebbe così interoperabile^[47] e interconnesso, consentendo altresì una comunicazione più automatica: infatti, è importante per gli uffici preposti al controllo selezionare gli atti in base ad alcuni filtri, magari per individuare tutti i controlli che hanno avuto come esito “no” in almeno due indicatori per porre in essere le azioni correttive necessarie. Tali azioni correttive devono essere tempestive per portare un miglioramento nella qualità dell'atto: attraverso le interfacce pubbliche e aperte della piattaforma è possibile reperire tutte le informazioni necessarie, farle circolare all'interno dell'Ente e consentire una comunicazione immediata.

Per la generazione degli *output*, il punto *sub d*), la digitalizzazione non può purtroppo inglobare tutto il processo, in quanto in alcuni casi gli output stessi dipendono da agenti esterni all'amministrazione e in altri implicano un'analisi e un'applicazione di giudizio. Per quanto riguarda, ad esempio, il questionario annuale della Corte dei conti, inviato agli Enti Locali ai sensi dell'articolo 148 T.U.E.L., la piattaforma potrebbe facilitarne compilazione. Con riferimento all'ultimo modello di questionario adottato dalla Corte dei conti, è possibile notare come la domanda 2.6, consistente nella comunicazione del numero di irregolarità rilevate e del numero di irregolarità sanate, richieda un mero conteggio degli atti esaminati. Dal momento che il numero degli atti potrebbe essere numerato dalla piattaforma, il numero delle irregolarità rilevate si evincerebbe attraverso un filtro che opportunamente applicato, potrebbe contare gli indicatori della scheda atto valorizzati a «no» sommati agli indicatori «insufficienti» contenuti in tutte le schede atto compilate. Il resoconto diventerebbe più immediato e la procedura automatizzata consente di ridurre

l'errore umano.

Al contrario, per gli altri tipi di *output* tra cui le direttive che devono essere inviate dal Segretario e la compilazione dei referti semestrali, la piattaforma potrebbe fornire solo un ausilio operativo al flusso ordinato di informazioni perché questo tipo di redazione, come si è visto, non è un'attività fissa o preimpostata e non è digitalizzabile perché necessita dell'apporto professionale del funzionario.

L'insieme dei dati contenuti nelle schede di analisi, riguardanti atti omogenei per tipologia e Unità Organizzativa di provenienza, fornirà gli elementi per la compilazione del referto finale e per l'elaborazione delle linee guida finalizzate al miglioramento dell'attività amministrativa delle aree interessate e, di conseguenza, dell'Ente. Gli atti ricevuti saranno resi disponibili anche alle altre Unità Organizzative che intervengono nel sistema dei controlli, nella perseguita prospettiva di garantire la sinergia tra tutte le tipologie di controlli previsti dall'Ente.

Alla luce di quanto sopra esposto, all'atto della redazione del referto finale e inviato ai responsabili delle varie aree interessate, al Consiglio comunale, al Sindaco, alla Giunta, al Collegio dei Revisori dei Conti, al Direttore Generale e all'Organismo Indipendente di Valutazione, il Segretario potrà essere supportato dalla piattaforma e, sulla base dei dati agilmente rinvenibili in essa, laddove ravvisi eventuali lacune negli atti può darne una spiegazione generale e utile trasversalmente a tutte le aree comunali. Se ad esempio si dovessero manifestare reiterate criticità nell'ambito di una o più tipologie di procedimento, il Segretario potrebbe decidere di organizzare iniziative formative in proposito oppure realizzare un *vademecum* per la redazione di tali atti.

6. I vantaggi derivanti dalla *digital transformation*

Si può dunque ritenere che la digitalizzazione del controllo successivo di regolarità amministrativa, potrebbe portare diversi benefici: innanzitutto il processo sarebbe integralmente dematerializzato, ovviando al persistere del doppio binario cartaceo-digitale. Ne trarrebbe altresì giovamento la gestione dell'archivio nelle singole aree cui l'atto di riferisce, poiché ci si adeguerebbe interamente al supporto digitale, evitando l'utilizzo di faldoni e risparmiando spazio fisico e costi di stampa. A ciò sono però connessi altri vantaggi, ad esempio

l'impatto ambientale connesso alla dematerializzazione. Infatti, si ridurrebbe l'utilizzo dei documenti cartacei, ovvero di tutti quei moduli e pratiche che hanno un costo ambientale non indifferente^[48].

In un'ottica più pragmatica, il vantaggio risulta connesso anche al risparmio di tempo: qualora si dovesse ricercare l'esito di un controllo, la ricerca sarebbe più immediata, perché inserendo le parole chiave si troverebbe lo storico del processo, l'esito del controllo, l'autore e la data in cui è stata redatta la scheda-atto.

La digitalizzazione implica ovviamente anche dei costi, «*connessi a quell'attività di dematerializzazione dei documenti amministrativi - intesa come vero e proprio passaggio dal documento cartaceo al documento digitale, inteso come file pdf indicizzabile - che rappresenta il necessario presupposto dell'automazione dei processi. Così come è costosa la predisposizione di quelle condizioni generali di interoperabilità delle soluzioni individuate all'interno delle singole Pubbliche Amministrazioni a cui, non a caso, fa espresso riferimento il CAD italiano. A ciò si aggiungono, ovviamente, anche i costi collegati all'eventuale processo di riorganizzazione/ristrutturazione degli uffici amministrativi che si dovesse rendere necessario in un «ambiente amministrativo» automatizzato*»^[49].

Quanto, invece, al versante dei vantaggi per il capitale umano, si evince che *in primis* si potrebbe ridurre il margine fisiologico di errore (ad esempio nel conteggio delle irregolarità ai fini della redazione del questionario della Corte dei conti).

In secondo luogo l'espletamento del controllo tramite piattaforma digitale potrebbe favorire la positiva finalizzazione di sinergie di confronto e di collaborazione tra gli uffici, volti a conseguire una maggiore conoscenza complessiva dell'*iter* procedimentale. Inoltre, la pratica digitale consente di automatizzare i servizi, razionalizzando i tempi e i costi di gestione: infatti, digitalizzando i processi si otterrebbe una migliore collaborazione da parte degli uffici coinvolti nel controllo, perché l'interlocuzione sarebbe più mirata.

L'interlocuzione è, infatti, importante non solo perché è prevista dalla norma anche per una serie di ulteriori ragioni, tra cui: non reiterare le irregolarità, correggere i profili più problematici e , risolvere dei dubbi. Attraverso l'interlocuzione si potrebbero chiarire alcuni aspetti che risultano poco chiari in ordine ad una presunta irregolarità.

La digitalizzazione potrebbe aiutare i funzionari a non percepire il controllo come

un semplice adempimento, ma come uno strumento che agevola l'attività. Spesso le richieste documentali o le richieste di chiarimenti vengono percepite come un ostacolo all'attività: digitalizzando il processo il funzionario dell'area sottoposta al controllo avrebbe immediatamente contezza di ciò che gli viene richiesto, avrebbe dunque una maggiore consapevolezza di tutto quanto si riveli necessario per un miglioramento in termini di efficienza, economicità ed efficacia, riducendo l'impatto che il controllo comporta. La digitalizzazione può intervenire nel processo, aiutando i funzionari e razionalizzando le procedure e le tempistiche, ma ciò che servirebbe realmente dovrebbe essere un cambiamento di percezione del controllo, non intendendosi come un mero adempimento.

Appare necessario correlare maggiormente il controllo successivo di regolarità amministrativa e le altre tipologie di controlli interni, al fine garantire un costante incremento dell'efficacia del controllo interno nell'Ente locale. Infatti, le risultanze del controllo successivo devono essere inviate ad una serie di soggetti, tra cui l'Organismo Indipendente di Valutazione che potrebbe utilizzare tali risultanze come documenti utili per la valutazione dei dipendenti, incidendo sulla *performance* sia organizzativa che individuale. Inoltre, il controllo successivo risulta particolarmente interrelato anche con il controllo di gestione, tanto che la domanda 2.5 del questionario della Corte dei conti riporta il seguente quesito, ovvero se «*gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo?*».

La creazione di una piattaforma dei controlli successivi dovrebbe essere intesa come l'inizio di un processo più ampio, volto ad addivenire ad una completa digitalizzazione dei controlli interni, supportati da un'unica piattaforma che consenta di espletare le procedure, permettendo la piena circolarità delle informazioni. In questo modo, i vari controlli dovrebbero divenire parte integrante dell'aspetto informativo gestionale dell'Ente, assumendo i connotati di circolarità e linearità rispetto alle dimensioni che gli stessi devono misurare. Se si assume una visione circolare dei controlli interni, gli stessi possono avere una significatività esistenziale e rappresentare uno strumento di guida per la conduzione gestionale dell'Ente. Viceversa, l'assenza di tale visione rende il controllo un mero adempimento, poco utile all'accrescimento della consapevolezza dell'andamento gestionale.

I processi di digitalizzazione, e quindi anche quello volto alla digitalizzazione del controllo successivo di regolarità amministrativa, nonché di tutti i controlli interni della P.A., servono «*per aumentare la qualità e i tipi di servizi offerti, per migliorare la rapidità, servono [altresì] per allargare i tipi di azione che la Pubblica Amministrazione può adottare, per favorire la partecipazione del cittadino e la sua capacità di controllo e tutto questo con le stesse risorse sia umane che finanziarie: cioè il risparmio non è un risparmio di costi, ma il risultato con riferimento ai servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione*»^[98].

L'architettura descritta, pertanto, non deve essere concepita con sterile autoreferenzialità, ma come rispondente alla finalità principale di migliorare l'azione amministrativa generale a vantaggio del cittadino.

1. G. Berti, L. Tumiatei, *Enc. Dir.*, X, pagg. 298 ss., Giuffrè Editore, 1962.
2. AA.VV., *Enciclopedia Garzanti del Diritto*, Garzanti, 2009.
3. G. Astegiano, *L'evoluzione del sistema dei controlli negli Enti locali*, in G. Astegiano, C. D'Aries, E. Padovani, *Il nuovo sistema dei controlli interni, dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della Pubblica Amministrazione*, Wolters Kluwer Italia s.r.l., 2014.
4. S. Galeotti, *Controlli costituzionali*, in *Enc. Dir.*, pagg. 319 ss., Giuffrè Editore, 1962.
5. Il comma 1 dell'articolo 147-bis dispone: «*il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria*».
6. R. Lombardi, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Giuffrè Editore, 2003.
7. Corte dei conti, sez. giur. Toscana, 25 marzo 2010, n. 114, in *Riv. Corte Conti*, fasc. 2, n. 137, 2010.
8. L'articolo 17, c. 85 della L. n. 127/1997 prevedeva di sopprimere le parole «*nonché del Segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità*» dall'articolo 53, c. 1, della L. n. 142/1990, che disponeva «*Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta ed al Consiglio deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria, nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità. I pareri sono inseriti nella deliberazione*».
9. L. 30 luglio 2010, n. 122, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «*misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*».
10. L'articolo 99 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 prevede: «*Il sindaco e il presidente della*

CERIDAP

provincia nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'articolo 98. Salvo quanto disposto dall'articolo 100, la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario. La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato».

11. Il Regolamento sul sistema dei controlli interni è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 7 dell'11 febbraio 2013
12. L'articolo 79 (Segretario Generale e rapporti con i Dirigenti) dello Statuto del Comune di Milano prevede: *«Il Segretario Generale, nel rispetto delle direttive impartitegli dal Sindaco, da cui dipende funzionalmente, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività; cura l'attuazione dei provvedimenti; verifica l'istruttoria delle deliberazioni; partecipa alle riunioni della Giunta e del Consiglio esprimendo, su richiesta del Sindaco o del Presidente del Consiglio comunale, pareri motivati. Il Segretario Generale è coadiuvato da uno o più Vicesegretari Generali fra i quali il più anziano di nomina - o, nel caso di indisponibilità di questi, quello che segue come anzianità - esercita le funzioni vicarie, sostituendolo nei casi di assenza o impedimento. Il Regolamento di organizzazione disciplina l'ufficio del Segretario Generale e l'attività di coordinamento del Segretario e dei dirigenti, distinguendone le responsabilità».*
13. Controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti e sui procedimenti. Piano anno 2019. Referto ai sensi dell'art. 5, comma 3 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano (PG 209502 del 12 giugno 2020).
14. Le sue funzioni non si esauriscono qui, perché inoltre: elabora rapporti periodici, attraverso l'Unità preposta al controllo strategico (posta sotto la sua direzione, laddove non sia previsto il direttore generale), da sottoporre all'organo esecutivo e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi, secondo modalità definite dal Regolamento di contabilità, in base a quanto previsto dallo Statuto (art. 147-ter, c. 2); è coinvolto attivamente nel controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-quinquies); nei Comuni con oltre 15.000 abitanti, il Sindaco, avvalendosi del direttore generale, ove previsto, o del Segretario negli Enti in cui non è previsto il direttore, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e al Presidente del Consiglio comunale un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato (art. 148); predisporre la relazione di inizio e di fine mandato (art. 1-bis L. n. 213/2012).
15. F. Pellicci, *Le funzioni e i servizi di amministrazione generale*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale*, 2017.
16. R. Rizzi, *I controlli successivi di regolarità amministrativa*, in *Altalex.it*, 24 agosto 2018.
17. R. Rizzi, *cit.*

CERIDAP

18. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Delibera n. 23/SEZAUT/2019/FRG, I controlli interni degli Enti locali. Analisi del sistema dei controlli interni degli Enti locali, 16 agosto 2019.
19. R. Rizzi, *cit.*
20. Nel caso del Comune di Milano, per quanto riguarda la legittimità, la scheda di analisi individua indicatori volti a valutare se l'atto è conforme alle disposizioni normative e regolamentari, alle norme sulla trasparenza e sulla privacy. In merito, invece, alla qualità dell'atto e alla sua idoneità al perseguimento del proprio fine amministrativo, la valutazione viene effettuata in relazione alla qualità della motivazione e alla coerenza e corretta collazione e conservazione dell'atto.
21. R. Rizzi, *cit.*
22. Corte dei conti, sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, n. 64 del 18 marzo 2010.
23. R. Rizzi, *cit.*
24. A titolo esemplificativo, si rimanda al link qui di seguito indicato per la lettura del Piano Attività 2020 del Comune di Milano, elaborato dal Segretario Generale e approvato dalla Cabina di Regia:
<https://www.comune.milano.it/documents/20126/982322/Piano+controlli+2020+-+aprovato+28+gen+2020+cabina+di+regia+%281%29.pdf/1aa225cc-1066-2b6d-3735-b8743e0bc133?t=1583246767990>
25. F. Grilli, *Enti pubblici e regolarità amministrativa. Brevi riflessioni sul controllo successivo di regolarità amministrativa*, in *Gazz. Enti Locali*, 29 gennaio 2013.
26. B. Piccolotti, *Principi Isa Italia: sempre più da utilizzare nella revisione degli Enti locali*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 novembre 2017.
27. C. D'Aries, *Il controllo di regolarità amministrativa e contabile*, in G. Astegiano, C. D'Aries, E. Padovani, *Il nuovo sistema dei controlli interni, dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della Pubblica Amministrazione*, Wolters Kluwer Italia, 2014.
28. Ad esempio, nel Piano Attività 2018 del Comune di Milano, tra le tipologie di atti da sottoporre a controllo si individuano i seguenti: «Affidamenti effettuati dalle direzioni del Comune di Milano nel corso dell'anno 2017 per un importo inferiore a € 40.000,00 che presentano la seguente caratteristica: il soggetto aggiudicatario risulta ricorrente per almeno tre volte. A tal fine, verranno individuate due fasce di riferimento, così come previsto dal D. Lgs. 50/2016 Codice dei Contratti Pubblici: - Affidamenti di importo sotto i mille euro - Affidamenti di importo sotto i 40mila euro».
29. C. D'Aries, *cit.*
30. N. Sorgente, *Il rafforzamento del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in www.ambientediritto.it, 2017.
31. Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, *Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali*, febbraio 2019.
32. M. Barbiero, *I controlli interni ed esterni nell'amministrazione locale*, Maggioli Editore, 2018.

CERIDAP

33. Principio di Revisione 002 (CNDCEC PR 002), Modalità di redazione della relazione di revisione ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. 27 gennaio 2010 n. 39 6 aprile 2011.
34. R. Rizzi, *cit.*
35. R. Rizzi, *cit.*
36. T. Tessaro, *Alcune notazioni in tema di controllo di regolarità amministrativa e contabile in via successiva*, in *Gazz. Enti locali*, 4 aprile 2013.
37. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Delibera n. 23/SEZAUT/2019/FRG, I controlli interni degli Enti locali. Analisi del sistema dei controlli interni degli Enti locali, 16 agosto 2019.
38. R. Rizzi, *cit.*
39. Corte dei conti, Sezione Controllo Stato, deliberazione 28 luglio 1995, in *Foro It.*, 1996, 12.
40. F. Grilli, *cit.*
41. Il modello di referto semestrale adottato dal Comune di Milano, ad esempio, prevede, in relazione ad ogni tipologia di provvedimento esaminata, l'enunciazione del "modello ideale" di atto, così come previsto dalla norma, seguito da quanto riscontrato nel corso del controllo e, infine, dalla sintesi, costituita dalle linee guida da adottare per il futuro. Tutte le relazioni sono disponibili al seguente link: <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/controlli-e-rilievi-sull-amministrazione/attivita-di-controllo-successivo-di-regolarita-amministrativa-su-atti-e-procedimenti>
42. D.U. Galetta, J.G. Corvalán, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 2019, 6 febbraio 2019.
43. L'Enciclopedia Treccani definisce il "machine learning" come una branca dell'intelligenza artificiale che si occupa dello sviluppo di algoritmi e tecniche finalizzate all'apprendimento automatico mediante la statistica computazionale e l'ottimizzazione matematica. Infatti, «ogni piattaforma digitale raccoglie quanti più dati possibili. Prendiamo i social: sanno per esempio i nostri gusti, quello che ci piace, cosa leggiamo e le foto che postiamo. Il machine learning analizzando le tracce digitali che lasciamo può per esempio suggerirci contenuti che ci piacciono sulla base delle indicazioni che volontariamente o involontariamente gli abbiamo dato», così L. Tremolada, in *Il Sole 24 Ore.com*, 8 gennaio 2019.
44. M. Nicotra, R. Titomanlio, *Digitalizzare la PA con la "scusa" del coronavirus: lo scenario futuro*, in *Agendadigitale.eu*, 17 aprile 2020.
45. In base all'articolo 2, c. 1, lett. c-bis), del D. Lgs. n. 36/2006, il formato leggibile meccanicamente è un formato di file strutturato in modo tale da consentire alle applicazioni software di individuare, riconoscere ed estrarre facilmente dati specifici, comprese dichiarazioni individuali di fatto e la loro struttura interna.
46. C'è un cambio di mentalità rispetto alla scheda redatta ad esempio in formato «excel», perché si passa da un oggetto destrutturato ad un ORM, cioè «una tecnica di programmazione che favorisce l'integrazione di sistemi software aderenti al paradigma della

CERIDAP

programmazione orientata agli oggetti con sistemi RDBMS (dei database relazionali)»; semplificando, si passa da un modello di dati completamente sganciato, in cui i dati non sono relazionati tra di loro, al costruire delle tabelle in cui i dati vengono memorizzati sotto forma di coppie chiave/valore. Ad ogni chiave viene assegnato un valore specifico e i valori possono riguardare qualsiasi informazione. Nella tabella c'è dunque una chiave, che rimanda ad una chiave esterna, che è l'atto. Pertanto, la scheda rimane sostanzialmente la stessa, ma viene compilata direttamente sulla piattaforma.

47. Ai sensi dell'art. 1, c.1, lett. dd), d. lgs. n. 82 del 2005, l'interoperabilità è la caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi.
48. Per ottenere una tonnellata di carta nuova da cellulosa vergine infatti occorrono 15 alberi, 440 mila litri d'acqua e 7600 Kwh di energia elettrica, senza contare le emissioni di anidride carbonica dovute all'uso della cellulosa.
49. D.U. Galetta, J.G. Corvalán, *cit.*
50. G. Vilella, *Introduzione alla E-Democracy*, Pendragon, 2017.