

PARTE SECONDA**SEZIONE II****CIRCOLARI LA CUI DIVULGAZIONE È RITENUTA OPPORTUNA
E GLI AVVISI PRESCRITTI DALLE LEGGI E DAI REGOLAMENTI DELLA REGIONE****REGIONE CALABRIA
Dipartimento n. 1
SEGRETARIATO GENERALE**

Circolare n. 971 del 6 ottobre 2008

Direttiva sulle modalità di esercizio della funzione di controllo interno di regolarità amministrativa nella fase di repertorizzazione dei decreti dirigenziali, ai sensi del regolamento n. 4/2006.

Con le più recenti modifiche del quadro normativo vigente, la Regione Calabria ha inteso adeguarsi alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante «*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59*».

La normativa citata prevede, fra l'altro, che le Regioni, nel rispetto del loro ambito di autonomia normativa ed organizzativa, progettino e realizzino un sistema di controlli articolato in: controllo strategico, controllo di gestione, valutazione dei risultati dei dirigenti e controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Per quanto attiene, in particolare, al controllo di regolarità amministrativa e contabile, finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa il decreto n. 289/99 prevede che gli Enti procedano alla organizzazione di verifiche interne, così caratterizzate: a) l'affidamento dei controlli deve avvenire nei confronti di strutture distinte da quelle preposte al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico; b) il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva, se non nei casi espressamente previsti dalla legge; c) le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto restano di competenza del dirigente che ha adottato l'atto; d) le verifiche interne rispettano, in quanto applicabili alla P.A., i principi di revisione aziendale.

A livello statale, la nuova disciplina dei controlli ha portato alla istituzione di una commissione ministeriale (v. D.M. Tesoro 21 ottobre 2000), che ha enucleato i principi contabili e di revisione applicabili nei confronti degli Enti pubblici istituzionali.

Benché tali principi non siano applicabili sic et simpliciter alla Regione, a titolo sistematico, è opportuno ricordare che la commissione di esperti costituita col D.M. sopra citato – presieduta dal prof. Matteo Caratozzolo e composta da docenti universitari, funzionari del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e da dottori commercialisti – ha ritenuto che la revisione amministrativa e contabile negli Enti pubblici istituzionali debba essere condotta con criteri analoghi ai compiti dei sindaci delle società per azioni, previsti dagli articoli 2403 e ss. del codice civile. La stessa commissione, inoltre, ha richiamato i principali documenti degli International Standard on Auditing dell'IFAC (International Federation of Accountants) e, in particolare, quelli che riguardano la ricerca e scoperta di frodi ed errori (ISA 240), le conseguenze dell'accertata difformità da leggi e regolamenti (ISA 250), la valutazione dei rischi aziendali e del sistema di controllo interno (ISA 400), il campionamento nella revisione (ISA 530), l'esame di bilanci e dati previsionali (ISA 810).

In generale, l'attività di *internal auditing* (controllo interno), secondo gli *standards* definiti anche a livello internazionale, va qualificata come «*una funzione di verifica indipendente operante al servizio di una organizzazione, istituita con finalità di esaminare e valutarne le attività, verificandone gli aspetti procedurali amministrativi e la loro regolarità rispetto a standards predefiniti. Suo obiettivo è prestare assistenza a tutti i componenti dell'Amministrazione, per consentire loro di adempiere efficacemente alle loro responsabilità. A tal fine, fornisce loro analisi, valutazioni, raccomandazioni e qualificati commenti relativamente alle attività esaminate*».

Fatte queste doverose premesse e venendo alla normativa regionale, la materia dei controlli interni è oggi disciplinata, a livello di dettaglio, dal Regolamento regionale n. 4/2006. Questo, all'art. 6 contempla il controllo di regolarità amministrativa, organizzandolo come segue:

- 1) l'ufficio preposto al controllo è individuato nel Settore Segreteria generale della Giunta regionale, quale struttura preposta alla repertorizzazione dei decreti dirigenziali;
- 2) l'oggetto del controllo consiste in tutti i decreti dirigenziali;
- 3) il merito del controllo riguarda l'esame della regolarità, legittimità e correttezza dell'azione amministrativa;

4) le modalità del controllo si realizzano ponendo in capo alle strutture gestionali l'obbligo di trasmettere i decreti dirigenziali, entro dieci giorni dalla loro adozione, con nota del dirigente generale o del suo vicario, ove questi non siano stati assunti dal dirigente generale stesso o dal responsabile di un ufficio autonomo, e ciò all'evidente scopo di (cor)responsabilizzare le figure apicali nella complessiva azione delle strutture sottoposte;

5) l'esito del controllo si traduce nella richiesta di riesame, rivolta al dirigente che ha adottato l'atto, alla luce delle possibili irregolarità riscontrate senza che siano previsti ulteriori appesantimenti del procedimento.

La lettura della norma e la sua interpretazione sistematicamente con la disciplina statale e regionale sull'abolizione dei controlli preventivi impongono di precisare che, di regola, i decreti dirigenziali acquistano efficacia al momento della loro adozione (sono fatte salve specifiche ipotesi derogatorie, quali i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati, *ex art. 21 bis L. 241/1990* ed i provvedimenti carenti di impegno di spesa, *ex art. 43 L.R. n. 8/2002*).

La funzione di verifica della regolarità amministrativa, affidata al Settore della Segreteria generale della Giunta regionale, deve essere quindi qualificata quale controllo successivo, di tipo collaborativo, senza poteri di istruzione o di sanzione sull'atto.

Passando a definire ed a delimitare il contenuto del controllo, occorre immediatamente precisare, che esso serve a far rilevare, a chi ha adottato un atto e prima che lo stesso acquisti efficacia esterna, possibili vizi di legittimità o cause di nullità/inefficacia, che emergano *ictu oculi* dall'esame dello stesso.

Alla verifica del possibile vizio segue, quindi, l'instaurarsi un dialogo di tipo collaborativo tra le due strutture (controllore e controllato), attraverso la richiesta motivata di riesame.

Pertanto il dirigente che ha adottato l'atto potrà decidere di ritirarlo, di modificarlo o di confermarlo, alla luce dei rilievi mossi e, nell'ultimo caso (previa motivata ritrasmissione, sempre a cura del dirigente apicale), seguiranno, da parte dell'organo di controllo, la registrazione e l'ulteriore corso del decreto, salva sempre la facoltà, ove le controdeduzioni non siano ritenute soddisfacenti, di fare rapporto alla speciale commissione di cui al comma 4 dello stesso art. 6 o direttamente alla Giunta regionale.

Il controllo sulla regolarità amministrativa va mantenuto distinto da quello sulla regolarità contabile che, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del Regolamento, è demandato al Settore Ragioneria generale e si svolge secondo le modalità ed i termini previsti dalla L.R. n. 8/2002. Esso, pertanto, si sostanzia precipuamente nell'apposizione del visto di regolarità contabile sugli impegni di spesa, previo riscontro di tre presupposti: a) l'esistenza degli elementi costitutivi dell'impegno; b) la corretta imputazione della spesa; c) la disponibilità nell'ambito dello stanziamento di competenza autorizzato (art. 44 della L.R. 8/2002).

Alla fase dell'impegno segue, di regola, quella di liquidazione della spesa, che avviene sotto la personale e diretta responsabilità del dirigente che assume il decreto e previa attestazione, ad opera del medesimo, della regolare insorgenza del debito. Il decreto viene quindi trasmesso alla Ragioneria generale, in uno con gli altri elementi necessari a consentire la spedita emissione dell'ordinativo di pagamento e l'estinzione del debito (art. 45 della L.R. 8/2002).

Precisato, dunque, che il riscontro degli aspetti contabili esula dalle funzioni del Settore Segreteria generale della Giunta regionale, si ritiene tuttavia utile precisare, in conclusione della presente esposizione, che il controllo di regolarità amministrativa, per come disciplinato dall'art. 6, comma 1, del Regolamento ed anche alla luce dei principi statali in materia, va necessariamente esteso, per gli atti comportanti l'assunzione di obbligazioni pecuniarie, all'esistenza (e non alla regolarità) dell'impegno contabile.

Ed infatti, a norma dell'art. 43 della L.R. n. 8/2002, autenticamente interpretato dall'art. 16 della L.R. n. 15/2008, l'autorizzazione resa nei modi di legge e l'esistenza dell'impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione costituiscono requisiti di efficacia – e, quindi, di regolarità amministrativa – dell'atto comportante spesa.

La presente direttiva, emanata in forza delle prerogative concesse al Segretario generale dall'art. 8, comma 1, L.R. n. 31/2002, sostituisce ogni precedente disposizione di pari rango, in contrasto con essa.

Si confida nella sua puntuale osservanza, disponendosi, per ogni effetto legale di conoscenza, la sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Calabria, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. d), L.R. n. 19/2001, a cura della Segreteria del Segretario generale.

Catanzaro, 6 ottobre 2008.

Il Segretario Generale
Cons. Nicola Durante