



COMUNE DI CROTONE  
UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE

PROT. N. 2880 DEL 25-11-2016

**Ai Sigg.ri Dirigenti dei Settori e Responsabili di Posizioni organizzative  
tutti**

**Al Sig. Sindaco**

**Ai sigg.ri Assessori**

**Al Sig. Presidente del Consiglio**

LORO SEDI

**OGGETTO: – Direttive sul *controllo di regolarità amministrativa e contabile nella fase preventiva di formazione degli atti amministrativi delle determinazioni* – Art. 147 bis, 1 comma del D.lgs 267/00. Direttive sulla delega delle funzioni dirigenziali.**

Considerato che vengono sottoposte al Segretario generale determinazioni per le quali non risulta, in fase istruttoria (sebbene in una fornite in calce indicazioni precise a tergo ..) l'esercizio del controllo preventivo, in violazione all'art. 147 bis, primo comma del D. Lgs. 267/00; tenuto conto che da tali inosservanze scaturiscono i dovuti rilievi in sede di controllo successivo per irregolarità amministrative contabili, ancorchè inammissibile (tali irregolarità) ricadenti propri su atti del Segretario al quale detto controllo successivo è demandato.

Con la presente, nell'ambito delle funzioni di cui all'art. 97 del Tuel, sotto il profilo della conformità dell'azione e cioè che l'azione sia in linea con i principi generali che presidiano l'ordinamento giuridico amministrativo e con principi di efficienza, efficacia ed economicità, si ritiene necessario fornire chiarimenti e indicazioni operative in relazione **alla fase preventiva del controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi**, finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 147 bis primo comma con particolare riferimento alle determinazioni ( riservando a breve le indicazioni sul procedimento di formazione degli atti deliberativi in ordine alla legale distinzione fisica delle fasi della proposta e pareri a quella del perfezionamento ed integrativa dell'efficacia).

Il legislatore ha in primo luogo previsto il **controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi**, allo scopo di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.



SEGRETARIO GENERALE  
Avv. Bruno Rosaspina

**A riprova per la verifica degli atti in una fase preventiva l'art.147 bis D.Lgs. 267/2000 dedica l'intero primo comma.**

Il controllo di regolarità amministrativa è sia preventivo che successivo.

**Il controllo di regolarità contabile è previsto solo nella fase preventiva.**

**Il controllo preventivo si svolge nella fase di formazione dell'atto; quello successivo interviene dopo la conclusione della fase integrativa dell'efficacia.**

Per i controlli nella fase preventiva occorre fare riferimento alle novità recate dall' art. 147 *bis*, comma 1, D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

L'art. 147 *bis*, primo comma, stabilisce che “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”.

L'art. 147 *bis*, comma 1, D.Lgs. 267/2000 (TUEL), nel disciplinare il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile sulla generalità degli atti amministrativi (compresi, dunque, anche quelli la cui adozione è rimessa alla competenza degli organi gestionali), dispone che:

***(Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto...)***

1. il controllo preventivo di regolarità amministrativa è esercitato da ogni responsabile di servizio attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
2. il controllo preventivo di regolarità contabile ( sempre nella fase preventiva della formazione dell'atto) è esercitato dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

- **Regolarità amministrativa**

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa si estrinseca nel parere di regolarità tecnica del responsabile del servizio. Si ritiene, dunque, preferibile inserire nel provvedimento le seguenti formulazioni, anche tenuto conto che, ai sensi dell'art. 5 L. 241/90, il responsabile del procedimento investito dell'istruttoria può essere un soggetto diverso dal dirigente competente all'adozione dell'atto:

IN NARRATIVA (alla conclusione del testo):

“Ritenuto che l'istruttoria preordinata alla emanazione del presente atto consenta di attestare la regolarità e la correttezza di quest'ultimo ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000”

NEL DISPOSITIVO (alla conclusione del testo):

“Di attestare la regolarità e la correttezza del presente atto ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000”



SECRETARIO GENERALE  
Avv. Bruno Rosaspina

- **Regolarità contabile**

Quanto all'art.147 *bis*, primo comma, esso stabilisce espressamente che il controllo contabile, riguardante la generalità degli atti amministrativi, è esercitato dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del "parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria".

Pertanto è doveroso il coordinamento tra l'art. 147 *bis* e art. 153 del tuel. Anche per esigenze di simmetria con il controllo di regolarità amministrativa (che contempla per ogni tipo di atto il "parere" di regolarità tecnica), è necessario acquisire, anche per le determinazioni, il "parere" contabile in aggiunta al "visto".

Appare, peraltro, doveroso evidenziare che, nel sistema delineato dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000), **il parere contabile (avente natura consultiva) si colloca di regola nella fase antecedente alla perfezione dell'atto ( prima della sua firma ) e che, invece, il visto di regolarità contabile ex art.153 interviene successivamente e costituisce elemento integrativo dell'efficacia del provvedimento della determinazione.**

Per non appesantire il procedimento, a sostegno della necessità del parere di regolarità contabile in aggiunta al visto, nell'obbligatorietà del controllo contabile preventivo sulle determinazioni, a livello operativo, nella fase istruttoria, il responsabile finanziario dovrà apporre il parere preventivo di regolarità contabile, ai sensi dell'art. 147 *bis* primo comma, cioè prima della perfezione della determina (con la sua firma) a cui si va ad aggiungere anche il visto ex 153, dopo la sottoscrizione della stessa della determina, che costituisce elemento integrativo dell'efficacia del provvedimento della determinazione;

**oppure e/o in ogni caso si deve espressamente dare atto in sede di apposizione del visto che nello stesso è racchiuso il prescritto parere contabile ai sensi dell'art. 147 *bis*.**

Si ricorda inoltre che è necessario sempre il visto preventivo di compatibilità monetaria attestante la compatibilità del pagamento della spesa con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica (art. 9 comma 1, lett.a), punto 2 del D.L. 78/2009) . La violazione dell'obblighi comportano responsabilità disciplinare ed amministrativa.

Avendo inoltre riscontrato la formulazione di un parere da parte di un titolare di PO e non del dirigente del settore su una determinazione sottoposta al Segretario, si ritiene utile, opportuno quanto necessario, ad ogni fine di legge, chiarire quanto segue.

La competenza si fonda sull'art. 97 Cost. il quale prevede che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge e che nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari»; pertanto la competenza amministrativa è retta dal principio di inderogabilità in quanto le sfere di attribuzione e le competenze sono rimesse alla volontà del legislatore, ex art. 97 della Cost.; in particolare, ancora, la competenza amministrativa è inderogabile, vista la riserva di legge posta dall'art. 97 Cost. nel senso che non può essere determinato nessun trasferimento della medesima da un organo ad un altro con un provvedimento amministrativo.



SECRETARIO GENERALE  
Avv. Bruno Rosaspina

Occorre quindi tenere ben presente che per principio di legalità (unanimemente condiviso dalla dottrina e dalla giurisprudenza) il soggetto preposto a un organo o a un ufficio non può delegare ad altri l'esercizio delle proprie funzioni se non nei casi in cui norme specifiche espressamente lo consentano.

La delega è legittima solo nei casi previsti dalla legge e deve avere carattere temporaneo in quanto qualora avesse definitività temporale violerebbe l'ordine delle competenze fissato dalla legge, ut supra. Lo stesso D.lgs. n. 165/2001 prevede che le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative e che essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione, e dei relativi risultati.

Ai sensi dell'art. 17 comma 1 bis del d. lgs 165/01 (comma aggiunto dall'art. 2 della legge n. 145 del 2002), i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b),d) ed e ) del comma 1 dello stesso art.

La L. n. 145/2002, fuga, dunque, ogni dubbio sulla delegabilità delle funzioni dirigenziali al personale dipendente privo della qualifica dirigenziale a condizione che essa avvenga:

- a) per specifiche e comprovate ragioni di servizio;
- b) per un periodo di tempo determinato;
- c) con atto scritto e motivato;
- d) riguardi la cura e l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;
- e) inerisca al coordinamento e controllo dell'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi;
- f) riguardi la gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici.

Si tratta di una delega che, secondo i principi generali del diritto, non trasferisce la competenza, ma soltanto l'esercizio delle funzioni delegate, ed è caratterizzata dalla temporaneità e dall'esercitabilità della stessa esclusivamente in situazioni eccezionali.

Deve quindi ribadirsi che l'attuale situazione normativa non consente la delega delle funzioni dirigenziali poiché nell'ordinamento degli enti locali non sono presenti norme specifiche di tal genere , e men che meno tale possibilità può essere rinvenuta nel contratto collettivo di lavoro, ove si consideri che un atto di natura privatistica può solo disciplinare lo status giuridico ed economico del lavoratore, ma non può in alcun modo stabilire le competenze degli organi (essendo tale compito riservato alla legge dall'articolo 97 della Costituzione).

Il contratto collettivo non afferma mai che le posizioni organizzative svolgono funzioni dirigenziali, né si può ritenere che il conferimento dell'incarico di posizione organizzativa ai dipendenti di categoria "D" comporti automaticamente la "delega" di funzioni, sicché tali figure possono essere individuate per l'assunzione di elevata responsabilità di prodotto e di risultato, non per adottare al posto dei dirigenti i provvedimenti assegnati dalla legge alla loro competenza .

In conclusione la tesi secondo la quale la delega è legittima se attribuita in base ad espressa previsione normativa, ed entro i limiti previsti, trova conferma nell'art. 2 della legge 15/7/2002 n. 145 che, nell'integrare il d.lgs. 165/2001 nella parte relativa alle "funzioni dei dirigenti", ha sancito la possibilità di delegare alcune competenze dei dirigenti, entro i limiti indicati (specifiche e comprovate esigenze di servizio, periodo di tempo determinato, atto scritto e motivato).



SECRETARIO GENERALE  
Avv. Bruno Rosaspina

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Bruno Rosaspina".


Infatti, l'art.107 d.lgs. 267/2000, nell'attribuire le competenze ai dirigenti, non prevede nei loro confronti il potere di delegare le proprie funzioni ai dipendenti senza qualifica dirigenziale. Inoltre, il comma 4° del citato art. 107 prevede che le competenze attribuite ai dirigenti (comma 6.. direttamente responsabili in via esclusiva ) possono essere derogate soltanto ad opera di specifiche disposizioni normative.

Va aggiunto che neanche la legge 241/90 può fondare la delegabilità: una cosa, infatti, è la responsabilità del procedimento, cosa diversa è il potere di adottare i provvedimenti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno; peraltro, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e) della legge n. 241/1990, il responsabile del procedimento adotta il provvedimento finale solo "ove ne abbia la competenza" (cfr. TAR Veneto, 28/4/2008 n. 1136).

E' evidente che in difetto delle suddette condizioni e per quanto sopra, è da ritenersi invalido ovvero illegale e salva le relative eventuali ulteriori responsabilità di legge, l'apposizione da parte di un dipendente titolare di PO o altro funzionario, di un parere o l'adozione di un atto appartenenti, per legge, alla esclusiva sfera di competenze del dirigente.

Incarica il servizio amministrativo della notifica/consegna della presente ai soggetti indirizzati.

Nel disporre la dovuta osservanza della presente direttiva, invia distinti saluti.

 Il Segretario Generale  
Avv. Bruno Rosaspina  
**SECRETARIO GENERALE**  
Avv. Bruno Rosaspina  
