



PERCORSO INPS

LEZIONE 5

Videolezione 5.3 – I controlli esterni ed il piano della performance

Introduzione

L'obiettivo di questa lezione è introdurre il sistema dei controlli esterni ed il piano della performance.

In particolare, vedremo:

- l'evoluzione normativa relativa ai controlli esterni
- come procedere per misurare la performance
- i diversi soggetti coinvolti, sia nei controlli esterni, sia nella misurazione della performance

Bene, non ci resta che cominciare...

I controlli interni ex D.Lgs. 150/2009

Il sistema dei controlli interni ridisegnato dal D.Lgs. 150/2009 riunisce le attività nell'ambito di un solo meccanismo – c.d. “ciclo di gestione delle performance” – che include il controllo di gestione, la valutazione dirigenziale (a cui si aggiunge quella del personale) ed il controllo strategico. Rimane fuori dal circuito il controllo di regolarità amministrativo-contabile, segnando in questo modo una netta demarcazione tra controlli gestionali e controlli di conformità.

Il nuovo assetto dei controlli interni ha un oggetto più esteso del modello delineato nel D.Lgs. 286/1999, posto che la misurazione e valutazione della performance (da esercitarsi attraverso Organismi indipendenti di valutazione) interessa anche gli ambiti della trasparenza e della qualità dei servizi. In questo senso, si tratta di settori che, ai fini dell'efficace funzionamento del ciclo di gestione della performance, devono essere strettamente collegati tra loro.

Evoluzione normativa: novità più recenti

L'introduzione della Legge 213/2012, poi, ha esplicitato tre nuove tipologie di controlli:

- Controllo sugli equilibri finanziari. È strumentale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal Patto di Stabilità Interno, mediante il coordinamento e la vigilanza del responsabile del servizio finanziario, nonché dei responsabili dei servizi
- Controllo sugli organismi gestionali esterni all'Ente. Verifica, attraverso il controllo sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, l'efficacia e l'economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente (in particolare le società partecipate)
- Controllo della qualità dei servizi. Verifica della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni

Caratteri essenziali: i soggetti

Qualsiasi attività di controllo presuppone l'esistenza di almeno due soggetti:

- il controllato, con il compito di svolgere determinate funzioni o attività
- il controllore, investito del potere di riesame o di revisione dell'attività altrui, al fine di prevenzione, riparazione o supporto decisionale

Il quadro dei soggetti controllori nei modelli dei D. Lgs. del 1999 e del 2009 presenta alcune differenze. Per quanto attiene, invece, ai soggetti controllati, i modelli del 1999 e del 2009 non presentano rilevanti differenze. Entrambe le normative trovano diretta applicazione nei confronti delle Amministrazioni centrali (Ministeri, agenzie ed Enti pubblici nazionali), escludendo autorità amministrative indipendenti, società partecipate e soggetti privati in funzione dell'amministrazione.

I controllori introdotti dal D.Lgs. 286/1999

Il D.Lgs. 286/1999 introduce come controllori per i seguenti servizi:

- Controllo di regolarità amministrativo-contabile:
 - Ragioneria generale dello Stato (ispettorati, uffici centrali del bilancio, ragionerie centrali dello Stato)
 - Revisori dei conti – Collegi sindacali
- Controllo di gestione:
 - Unità all'interno dell'Amministrazione (uffici del controllo di gestione)
- Controllo di gestione:
 - Sistema "a cascata" a seconda del livello dirigenziale
- Controllo strategico:
 - Organo di vertice politico (servizi di controllo interno – nuclei di valutazione, consigli di indirizzo e vigilanza)
 - Presidenza del Consiglio (Comitato tecnico scientifico)

Caratteri essenziali: parametro di raffronto

Il parametro di raffronto è il dato cui confrontare il giudizio di verifica, e può consistere in:

- norme giuridiche
- oppure in parametri e modelli operativi nascenti dalla comune esperienza, variabili secondo le finalità, ma comunque predefiniti

Nel caso in cui il parametro di raffronto sia costituito da norme giuridiche si ha un controllo di legittimità, la cui finalità è quella di valutare e garantire la corrispondenza formale dell'atto e dell'attività del soggetto

alle norme di legge. L'esito positivo dei controlli di legittimità porta all'apposizione sull'atto di un "visto" che ne attesta la legalità.

Nel secondo caso, invece, del raffronto con parametri e modelli operativi si ha un controllo di merito, il cui scopo è quello di valutare l'atto e l'attività dell'organo sotto il profilo della utilità ed opportunità, cioè della convenienza anche economica per l'Amministrazione. L'esito positivo del controllo di merito certifica che l'azione amministrativa è stata finalizzata, in concreto, alla realizzazione dell'interesse pubblico.

Gli effetti dei Controlli

Con riferimento agli effetti, i controlli si distinguono in:

- preventivi, se intervengono prima che l'atto già perfetto in tutti i suoi elementi, espliciti l'efficacia che gli è propria
- o successivi, se intervengono dopo che l'atto ha prodotto i suoi effetti

Il controllo preventivo è riconducibile al meccanismo della condizione sospensiva apposta all'atto o al provvedimento adottato.

Il provvedimento successivo interviene a posteriori, quando l'atto non solo si è perfezionato, ma ha anche prodotto i suoi effetti giuridici ed economici ed esplica una funzione collaborativa (cd. controllo referente).

Con gli ultimi interventi legislativi in materia vi è stato un passaggio da un sistema caratterizzato dai controlli preventivi su atti da parte di organi esterni ad un sistema dominato da controlli interni.

Gli strumenti dei Controlli interni

A proposito dei controlli interni, gli strumenti attraverso i quali sono svolti questi controlli costituiscono un insieme molto complesso e variegato, soprattutto se si tiene conto anche delle misure e dei sistemi adottati nelle Amministrazioni regionali e locali e delle misure relative ai settori della trasparenza, della qualità dei servizi pubblici, dell'integrità, che risultano strettamente correlati.

Il superamento soltanto parziale del modello del 1999 ha determinato la sopravvivenza di alcuni atti e misure (ad esempio, la direttiva annuale dei ministri), a cui si sono sommati gli atti e gli adempimenti introdotti non soltanto dal D.Lgs. 150/2009, ma anche da altre normative di rilievo economico-finanziario, con l'effetto di incrementare l'ammontare degli oneri sussistenti in capo alle Amministrazioni.

Negli Enti locali le attività di pianificazione e di controllo interno gestionale sono svolte attraverso l'adozione di misure e atti diversi da quelli adottati dalle Amministrazioni centrali, anche se con possibilità di adeguamento.

A tal riguardo, le Amministrazioni locali hanno tre possibilità:

- 1) mantenere gli strumenti "tradizionali" (principalmente basati sull'impianto dei D.Lgs. 77/1995 e 286/1999, poi assorbito dal Tuel del 2000)
- 2) adeguare (ma senza sostituire) tali strumenti tradizionali al nuovo sistema del ciclo di gestione della performance, lasciando quindi inalterata la forma degli atti e intervenendo sui contenuti

- 3) aderire in modo completo al modello del 2009, adottando direttamente piani, sistemi, programmi, relazioni, similmente alle Amministrazioni centrali

I controlli esterni

Per quanto riguarda i controlli esterni, invece, questi risultano articolati in formule organizzative esterne e separate dalla funzione amministrazione attiva.

Sono esercitati nell'interesse obiettivo dell'ordinamento giuridico ed in particolare delle norme che fondano i profili di legalità dell'agire amministrativo. Possono essere rivolti sia agli organi, sia agli atti che alle attività.

Vediamo ciascuno di questi controlli in dettaglio...

I controlli esterni: Controllo sugli organi

Il controllo sugli organi fa riferimento all'ipotesi di scioglimento del consiglio nei casi tassativi, cioè quando:

- compiano atti contrari alla Costituzione
- per gravi e persistenti violazioni di legge
- per gravi motivi di ordine pubblico
- oppure quando il bilancio non sia approvato nei termini

I controlli esterni: Controllo sugli atti

I controlli sugli atti possono essere distinti in:

- controlli preventivi di legittimità
- e controlli successivi sulla gestione

Per quanto riguarda i controlli preventivi di legittimità, questi si distinguono in 3 tipologie:

- 1) controllo necessario o obbligatorio
- 2) controllo eventuale o su richiesta dei consiglieri
- 3) controllo facoltativo o potestativo

I controlli esterni: Controllo sulle attività

I controlli sulle attività, infine, sono a tutti gli effetti dei controlli esterni e sono esercitati dalla Corte dei Conti.

I controlli esterni sull'attività delle PA

Tra i controlli esterni sulle attività delle PA figurano:

- il controllo del Prefetto
- quello esercitato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
- il controllo del Presidente della Repubblica

- il controllo della Corte dei Conti
- e, infine, quello del MEF

Vediamo ciascuno di questi controlli in dettaglio...

I controlli esterni: Controllo del Prefetto

Un importantissimo controllo esterno è quello esercitato dal Prefetto.

Infatti, qualora si ritenga, sulla base di fondati motivi, che esistono tentativi di infiltrazioni mafiose nelle attività riguardanti appalti, concessioni, subappalti, cottimi o contratti similari per la realizzazione di opere e lavori pubblici, il prefetto può chiedere che siano sottoposte a controllo di legittimità le deliberazioni relative ad acquisizioni, alienazioni, appalti e contratti in generale.

Il controllo del Presidente del Consiglio dei Ministri è introdotto dall'art. 137 del TUEL.

Il PCdM interviene su proposta del Ministro competente per materia, in caso di accertata inattività con riferimento:

- alle funzioni e ai compiti che derivino dall'appartenenza all'Unione Europea
- o che costituiscono pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali spettanti agli Enti locali

controlli esterni: Controllo del Presidente del Consiglio dei Ministri

Il controllo del Presidente del Consiglio dei Ministri è introdotto dall'art. 137 del TUEL.

Il PCdM interviene su proposta del Ministro competente per materia, in caso di accertata inattività con riferimento:

- alle funzioni e ai compiti che derivino dall'appartenenza all'Unione Europea
- o che costituiscono pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali spettanti agli Enti locali

I controlli esterni: Controllo del Presidente della Repubblica

Il controllo del presidente della Repubblica è introdotto dall'art. 141 del TUEL.

Prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, per:

- atti contrari alla Costituzione
- gravi e persistenti violazioni di legge
- gravi motivi di ordine pubblico
- impossibilità di assicurare il normale funzionamento di organi e servizi
- la mancata approvazione del bilancio nei termini stabiliti dalla legge

Il Controllo della Corte dei Conti

La Corte dei Conti dello Stato italiano, istituita nel 1862, è un organo a rilevanza costituzionale dotato di autonomia e indipendenza rispetto al Governo ed al Parlamento che svolge il ruolo di magistratura contabile.

Ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge (art. 103 Cost.)

La Corte è articolata in sezioni giurisdizionali e di controllo, ripartite per materie di competenza. In particolare:

- il controllo sugli atti di ogni singolo Ministero è effettuato da un consigliere delegato, coadiuvato da un ufficio di controllo
- il controllo sugli atti degli organi periferici dello Stato è effettuato, invece, da delegazioni regionali

Il controllo della Corte dei Conti è un controllo esterno successivo, eseguito sulla gestione.

Compiti istituzionali della Corte dei Conti

I compiti istituzionali della Corte dei conti si ripartiscono in:

- funzioni di controllo
- funzioni giurisdizionali
- funzioni consuntive

Per quanto riguarda le Funzioni di controllo, queste si preoccupano di:

- assicurare la regolare gestione del pubblico denaro
- garantire l'osservanza della legge nell'attività amministrativa degli organi governativi
- controllare la legittimità sugli atti del potere esecutivo
- controllare la legittimità finanziaria sugli atti del potere esecutivo, in qualunque forma emanati, che abbiano riflessi sulla gestione del bilancio
- verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, in relazione ai vincoli di appartenenza dell'Italia all'Unione europea
- controllare la sana gestione finanziaria degli Enti e del funzionamento dei sistemi di controllo interno nel rispetto della natura collaborativa del controllo di gestione

La Funzione giurisdizionale, invece, è una giurisdizione amministrativa speciale:

- amministrativa in quanto opera in materia amministrativa contabile
- speciale perché la competenza è delimitata al giudizio di conto e di responsabilità patrimoniale

Infine, per quanto riguarda le Funzioni consuntive, la Corte esprime pareri su tutte le norme e sui regolamenti in materia di contabilità pubblica.

Ampliamento del controllo della Corte dei Conti

L'art. 3 del D.L. 174/2012 ha consistentemente ampliato la funzione di controllo della Corte dei Conti nei confronti degli Enti locali, che ora comprende, anche in corso di esercizio (semestralmente):

- la regolarità della gestione finanziaria e degli atti di programmazione
- la verifica del funzionamento dei controlli interni di ciascun Ente

Il D.L. 174/2011, invece, introduce una serie di misure finalizzate ad implementare il sistema dei controlli della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria delle Regioni. In particolare si prevede:

- il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte sugli atti normativi a rilevanza esterna e sugli atti di programmazione e pianificazione regionali
- un esame sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi, con i relativi allegati
- obbligo per il Presidente della Regione di trasmettere alla Corte una relazione annuale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni
- la predisposizione di una relazione semestrale da parte della Corte sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

Controlli esterni: MEF

I controlli esterni sono esercitati, oltre che dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, anche dal Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria Generale dello Stato, per tramite dei Servizi ispettivi di finanza pubblica (SiFiP) - che, in via generale, procede in ogni caso ad effettuare verifiche circa gli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, l'articolo 5 del D.Lgs. 149/2011 (cosiddetto "premi e sanzioni") gli consente di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, qualora un Ente, anche attraverso le rilevazioni SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici), evidenzia situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria
- disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio
- anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi

I sistemi di misurazione e valutazione della performance (art. 7 D.Lgs. 150/2009)

Concluso il discorso sul sistema dei controlli, possiamo adesso a parlare dei sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Il D.Lgs. 150/2009 dispone che le Amministrazioni pubbliche valutino annualmente la performance organizzativa e individuale e che, a tal fine, adottino, con apposito provvedimento, il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" (SMIVAP).

Il SMIVAP è un documento metodologico che illustra il processo attraverso il quale l'Amministrazione dà attuazione al Ciclo di Gestione della Performance, ed elabora i principali output di tale ciclo, ossia il Piano della Performance e la Relazione sulla Performance.

Obiettivo prioritario è innescare un processo di miglioramento continuo delle strutture dell'Ente, individuando standard di efficienza, efficacia e qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, a cui tendere nel medio periodo mediante la valorizzazione del personale, fulcro di ogni processo di cambiamento.

Nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli Enti locali, con tale Sistema si determinano le fasi del ciclo di gestione della performance, le modalità attuative, i criteri di valutazione ed i soggetti coinvolti.

Esso rappresenta pertanto, altresì, uno strumento di diffusione, tra tutto il personale dell'Ente, delle informazioni relative al sistema di valutazione.

Il SMIVAP si inserisce all'interno del più vasto sistema attuativo della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro e di efficienza e trasparenza delle PA.

Il SMIVAP ha per oggetto sia la misurazione e la valutazione della performance organizzativa, sia la misurazione e la valutazione della performance individuale, con specifico riferimento, in quest'ultimo caso:

- ai dirigenti di prima e seconda fascia
- al personale non dirigenziale

Misurare la performance

Per procedere correttamente alla misurazione della performance bisogna:

- fissare degli obiettivi quantificabili
- definire i risultati attesi
- associare agli obiettivi degli indicatori che possano adeguatamente misurare sia il percorso, che il grado di raggiungimento degli stessi
- rilevare sistematicamente, ad intervalli di tempo definiti, il valore degli indicatori (valutare la performance)
- interpretare il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato ottenuto)
- argomentare quanto, come e perché tale contributo abbia inciso sul livello di raggiungimento delle finalità dell'organizzazione

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale

Naturalmente, il sistema di misurazione e valutazione della performance prevede una serie di misurazioni/valutazioni diverse a seconda dell'oggetto d'indagine.

Per dirigenti e responsabili di unità organizzative prevede:

- indicatori di performance dell'unità organizzativa presieduta
- raggiungimento obiettivi individuali
- qualità del contributo apportato alla performance generale della struttura e competenze professionali e manageriali dimostrate
- capacità di valutazione dei collaboratori, con differenziazione di giudizio

Per il personale, invece:

- raggiungimento di obiettivi di gruppo o individuali
- qualità del contributo apportato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza
- competenze dimostrate
- comportamenti posti in essere

I sistemi di misurazione e valutazione

Ai sensi dell'art. 7 D.Lgs. 150/09, il SMIVAP individua:

- le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance

- le procedure di conciliazione relative all'applicazione del Sistema
- le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo che si stanno elaborando
- le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio ed, in particolare, con il Sistema delle note integrative

I sistemi di misurazione e valutazione della performance (art. 8 D.Lgs. 150/2009)

Ai sensi dell'articolo 8 del D.Lgs. 150/09, il SMIVAP organizzativa concerne:

- l'attuazione di piani e programmi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati
- la rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione

Il Piano della performance (art. 10 D.Lgs. 140/09)

Il Piano della performance è lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance (articolo 4) ed è redatto con lo scopo di assicurare "la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance".

È un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati:

- gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori
- gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'Amministrazione
- gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi

Il Piano, dunque, definisce gli elementi fondamentali su cui si baserà poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance.

Finalità del Piano della performance

Il Piano della performance è uno strumento che può facilitare l'ottenimento di importanti vantaggi organizzativi e gestionali per l'Amministrazione, quali:

- individuare e incorporare le attese dei portatori di interesse (stakeholder)
- favorire una effettiva accountability e trasparenza
- rendere più efficaci i meccanismi di comunicazione interna ed esterna
- migliorare il coordinamento

La Relazione sulla performance

La Relazione sulla performance, infine, è un documento che evidenzia i risultati organizzativi e individuali raggiunti nell'anno precedente.

Principi generali del Piano della performance

I principi generali a cui si deve attenere il piano della performance sono:

- trasparenza
- immediata intelligibilità
- veridicità e verificabilità
- partecipazione
- coerenza interna ed esterna
- orizzonte pluriennale

I soggetti del Piano della performance

I soggetti interessati dal Piano della performance sono:

- Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche
- Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV)
- Organo di indirizzo politico dell'Amministrazione
- i dirigenti dell'Amministrazione

Il Piano della performance: OIV

Per quanto riguarda l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV) va ricordato che:

- ogni Amministrazione, singolarmente o in forma associata, deve dotarsene
- produce una relazione annuale
- valida la Relazione sulla performance
- sostituisce i servizi di controllo interno
- è nominato, sentita la Commissione, dall'organo di indirizzo politico dell'Amministrazione
- monitora il funzionamento complessivo dei controlli interni, comunicando tempestivamente le criticità rilevate
- garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione e l'incentivazione del merito e della professionalità
- propone, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione dei dirigenti di vertice
- promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e integrità

Il Piano della performance: Organi di indirizzo

Per quanto riguarda, infine, gli Organi di indirizzo, questi:

- emanano gli indirizzi strategici
- definiscono, in collaborazione con i vertici dell'Amministrazione, il Piano e la Relazione sulla performance
- verificano la realizzazione degli obiettivi strategici
- definiscono il Programma per la trasparenza e l'integrità

Il Piano della performance: trasparenza

Un ultimo argomento sul Piano della performance si riferisce al tema della trasparenza, in rispetto del quale:

- il Piano deve essere pubblicato sia nell'apposita sezione "Trasparenza, valutazione e merito" del sito istituzionale di ciascuna Amministrazione, nonché trasmesso alla Commissione e al Ministero dell'economia e delle finanze
- il Piano deve, inoltre, essere presentato alle associazioni di consumatori o utenti, centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza
- eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale devono essere tempestivamente inseriti all'interno del Piano

Il riordino operato con il D.L. 90/2014

Il D.L. 90/2014, recante "misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", implica il passaggio di competenze in materia di misurazione e valutazione della performance (già della CIVIT) al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la continuità delle indicazioni operative già espresse attraverso le relative delibere dalla CIVIT.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine.

Vi ricordo che abbiamo approfondito:

- il sistema dei controlli interni e esterni alla PA
- e, infine, il Piano della performance

Per questa lezione è tutto!