



PERCORSO INPS

LEZIONE 5

Videolezione 5.1 Il sistema dei controlli nella P.A. ed i controlli interni

Introduzione

Salve, mi chiamo Fabio Scognamiglio e sono

L'obiettivo di questa lezione è introdurre l'argomento relativo al sistema dei controlli all'interno della PA, facendo particolare riferimento al sistema dei controlli interni e al sistema di gestione che li caratterizza.

Bene, non ci resta che cominciare...

Il sistema dei controlli nella PA

L'organizzazione del controllo ha lo scopo di garantire che gli organi di Amministrazione attiva operino per il perseguimento dei fini ad essi assegnati dal legislatore attraverso l'uso di poteri, procedure e risorse sempre legislativamente deliberate.

Il controllo amministrativo, in generale, è l'attività di verifica amministrativa di conformità di un atto, di un'attività, o di un comportamento a determinati canoni o prescrizioni, ad opera di un'autorità (interna o esterna) al fine di esprimere un giudizio e di adottare le conseguenti misure giuridiche.

Sistema dei controlli: quadro generale

Il sistema dei controlli degli Enti territoriali si fonda sul principio dell'equi-ordinazione costituzionale di tali Enti con gli altri livelli di governo, che fa sì che l'Ente abbia capacità di verifica e di giudizio interno della propria attività.

Accanto al riconoscimento costituzionale dell'autonomia degli Enti territoriali, si è venuto via via a ridurre il ruolo dei controlli esterni, sia con l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, caratterizzati da un'impostazione di tipo gerarchico e pertanto lesiva dell'autonomia dei vari Enti territoriali, sia con il ridimensionamento del ruolo della Corte dei Conti, che ha conservato le proprie funzioni di controllore esterno attraverso un rapporto di tipo collaborativo.

Tuttavia, il contesto dinamico e le successive evoluzioni hanno imposto riflessioni sull'adeguatezza dei controlli in essere e sulla necessità di migliorarli o integrarli, anche in ragione del principio del coordinamento della finanza pubblica (ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali sulla base degli impegni comunitari) che ha determinato:

- da un lato, la previsione di vincoli sempre più stringenti alle politiche di bilancio degli Enti territoriali
- e, dall'altro, l'intensificazione, in controtendenza rispetto al passato, del sistema dei controlli esterni sulla gestione finanziaria degli Enti, affidato alla Corte dei Conti

Obiettivi generali del sistema dei controlli

Ma quali sono gli obiettivi generali che un sistema dei controlli si pone? Ebbene, tra questi obiettivi figurano:

- una maggiore efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, soprattutto nei termini di innalzamento della produttività e qualità delle attività amministrative
- la promozione di forme di accountability interna ed esterna
- il rafforzamento dell'autonomia e, al contempo, della responsabilità della dirigenza pubblica nei rapporti con il vertice politico
- la trasparenza ed integrità nelle Amministrazioni Pubbliche

I controlli interni

Vediamo adesso come sono organizzati i controlli all'interno della PA.

Questi controlli (come dice il termine stesso) sono ovviamente organizzati all'interno della stessa PA e l'attività esercitata dà luogo ad interventi di correzione o eliminazione di parti o atti della funzione amministrativa nel mentre essa viene esercitata e, dunque, nell'interesse della stessa Pubblica Amministrazione attiva.

Sono effettuati da diversi organi, con metodologie ed approcci diversi, ma comunque accomunati dalla messa a disposizione nei confronti dell'Amministrazione di maggiori informazioni per poter gestire con razionalità e criterio le risorse pubbliche.

I controlli interni si suddividono a loro volta in due categorie:

- 1) controlli "repressivi", individuabili nei controlli ispettivi e nelle verifiche della regolarità amministrativa e contabile di competenza del servizio finanziario e dell'organo di revisione
- 2) controlli "collaborativi", rappresentati dalle incombenze affidate al nucleo di valutazione ed alla struttura di controllo interno di gestione

Vincoli imposti ai controlli interni

In linea con la normativa, ai controlli interni sono anche imposti dei vincoli, al fine di evitare confusione dei ruoli e commistione delle funzioni, vanificando la comprensione delle specifiche finalità che ciascun controllo deve perseguire. Tra questi vincoli di cui bisogna tenere conto per progettare un sistema di controlli interni figurano:

- l'esclusione del controllo di regolarità amministrativa e contabile dalle strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti ed al controllo strategico
- il dovere di utilizzare per la valutazione dei dirigenti (per la quale sono utilizzabili anche i risultati del controllo di gestione) strutture o soggetti diversi da quelli cui è demandato il controllo di gestione

Evoluzione della disciplina normativa

La materia dei controlli e, più esattamente, dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione si è sviluppata soprattutto negli ultimi venti anni.

Esistono due “stagioni” principali dell’evoluzione del sistema dei controlli interni gestionali, che corrispondono, rispettivamente, alla riforma del D.Lgs. n. 286 del 1999 e a quella del D.Lgs. n. 150/2009.

Queste riforme, che hanno inciso primariamente sull’assetto dei controlli delle Amministrazioni centrali, hanno prodotto a catena forme di adeguamento o rimodellamento dei controlli interni anche negli Enti territoriali sebbene nell’ambito di differenti interventi normativi:

- per la stagione del 1999 rilevano certamente le previsioni introdotte con il TUEL del 2000
- per la stagione del 2009 hanno continuato a valere le stesse previsioni del TUEL fino alle disposizioni introdotte dalla L. 213/2012

Alla normazione di rango primario si aggiunge, inoltre, il lungo elenco di atti e provvedimenti di natura esecutiva, corrispondenti a direttive, delibere, linee guida, circolari, ecc. della Presidenza del Consiglio, del Comitato tecnico-scientifico (CTS), della Corte dei Conti, della Ragioneria generale dello Stato (RGS), della Commissione indipendente per la valutazione la trasparenza e l’integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CiVIT).

I controlli interni ex D.Lgs. 286/1999

Il perimetro dei controlli interni ha, come abbiamo detto, una differente configurazione a seconda della “stagione” considerata. In particolare, il modello del 1999 (mutuato anche dal TUEL del 2000 e da numerose leggi regionali) presenta una struttura abbastanza frammentaria.

Si parte, infatti, da:

- la garanzia della regolarità e correttezza dell’azione amministrativa finalizzato alla valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale, attraverso:
 - a) il controllo di regolarità amministrativo-contabile
 - b) e la valutazione dei dirigenti

- per passare alla verifica dell’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa sulla base del rapporto tra costi e risultati raggiunti finalizzata alla verifica della congruenza tra gli obiettivi fissati dai piani e programmi dell’organo politico ed i risultati raggiunti, attraverso:
 - a) il controllo di gestione
 - b) e la valutazione e controllo strategico



Organi preposti al controllo di regolarità amministrativo-contabile

Come abbiamo visto, il D.Lgs. 286/1999 introduce il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile. Ma quali sono gli organi preposti a questa forma di controllo?

Ebbene, tra questi organi figurano:

- il Servizio finanziario o di Ragioneria, in prima istanza
- e l'Organo di revisione contabile, in seconda istanza

Il Servizio di Ragioneria

Per quanto riguarda il Servizio di Ragioneria, questo è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale, e alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese.

Il servizio è coinvolto direttamente in tutti i processi gestionali dell'Ente.

La Legge 213/2012 ha implementato e reso più stringenti i casi in cui è obbligatorio il parere di regolarità contabile del responsabile di ragioneria, stabilendo che tale parere debba essere richiesto non solo per le proposte di delibere sottoposte alla Giunta ed al Consiglio, che importino impegno di spesa o diminuzione di entrata, ma su ogni proposta di deliberazione che comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria dell'Ente.

L'Organo di revisione contabile

Il Collegio di revisione, invece, è l'organo depositario dell'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile. In particolare, tra i suoi interventi figurano:

- i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazioni
- il rilascio del visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati
- l'attestazione di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti

L'Organo di revisione contabile: funzioni

Tra le funzioni dell'Organo di revisione contabile, poi, figurano:

- attività di collaborazione con l'organo politico secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento
- pareri sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio
- vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione
- relazione sul rendiconto della gestione
- referto all'organo politico su gravi irregolarità di gestione
- verifiche di cassa

Al fine di svolgere adeguatamente tali compiti, l'organo di revisione:

- ha diritto di accesso agli atti e documenti dell'Ente
- può partecipare all'assemblea dell'organo politico
- può partecipare alle riunioni dell'organo esecutivo solo se lo Statuto dell'Ente prevede tale possibilità

Controllo dei dirigenti

Come abbiamo visto, uno dei controlli introdotti dal D.Lgs. 286/1999 si riferisce alla valutazione dei dirigenti.

Con la separazione dei poteri di indirizzo e controllo (di competenza degli organi politici) da quelli di gestione amministrativa (di competenza dei dirigenti), i dirigenti diventano direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'Ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza/efficacia della loro gestione.

A questo proposito bisogna tener presente che:

- alla dirigenza si richiede di verificare il completo assolvimento dei compiti previsti dalla legge e l'effettivo raggiungimento dei risultati programmati, utilizzando al meglio le risorse disponibili e ricorrendo all'uso degli strumenti manageriali necessari
- il responsabile del servizio interessato e il responsabile di ragioneria esprimono degli appositi "pareri", su ogni proposta degli organi collegiali. Tali pareri saranno di regolarità tecnica e, qualora la deliberazione comporti spese o riguardi minori entrate, di regolarità contabile
- i dirigenti rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi
- il dirigente, nel caso in cui ritiene che l'atto che dovrebbe essere adottato non è economicamente conveniente per l'Ente pubblico, può rilasciare anche un parere negativo, motivandolo obbligatoriamente. Ciò non impedisce all'organo politico o esecutivo di adottare ugualmente la deliberazione, assumendone tutte le responsabilità, politiche e gestionali conseguenti

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa lezione.

Vi ricordo che abbiamo approfondito:

- il sistema dei controlli all'interno della PA
- l'evoluzione negli anni della disciplina normativa
- e gli organi preposti al controllo di regolarità amministrativo-contabile

Per questa lezione è tutto!