

PERCORSO ISPETTORATO DEL LAVORO – INAIL E MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Videolezione 9.2– I controlli

Introduzione

In questa videolezione tratteremo il tema dei controlli. Le Pubbliche Amministrazioni sono, infatti, assoggettate a un sistema penetrante di controlli che involge tutta la loro attività.

Chiariremo quali sono e come sono classificate le diverse forme di controllo.

Concentreremo, poi, la nostra attenzione sui controlli esterni e sui controlli interni che coinvolgono atti e attività della PA.

Bene, non ci resta che cominciare...

La nozione di controllo e i suoi elementi

Il vocabolo controllo, nel linguaggio comune, ha molti significati. In ambito giuridico, il controllo può essere definito come la verifica volta ad accertare che l'attività degli organi dell'Amministrazione attiva si svolga in conformità alle regole prefissate. In caso di difformità, l'esito del controllo comporta una misura:

- repressiva
- preventiva
- o correttiva

Individuiamo, dunque, i principali elementi costitutivi del controllo, e cioè:

- il soggetto titolare del potere di controllo (controllore)
- il destinatario del controllo (controllato)
- l'oggetto del controllo
- il parametro o standard di valutazione
- le misure che possono essere adottate all'esito del controllo

Tipologie di controllo e classificazioni

Al variare delle caratteristiche degli elementi appena ricordati, varia la tipologia del controllo. Pertanto, i criteri di classificazione hanno riguardo:

- all'oggetto del controllo
- ai rapporti intercorrenti tra controllore e controllato
- alle finalità
- e agli esiti dell'attività di controllo

Quanto all'oggetto dell'attività di controllo, si distinguono controlli:

- sull'attività
- sugli atti e



- sugli organi

Vediamo in dettaglio ciascuno di questi tipi di controllo...

I controlli sull'attività

I controlli sull'attività hanno ad oggetto la gestione e sono volti ad assicurare una verifica di conformità dell'attività complessiva del controllato ai parametri di efficienza, efficacia ed economicità.

Tali controlli possono essere:

- interni (c.d. controllo di gestione), in tal caso il controllo è affidato ad un organo interno alla stessa Amministrazione da controllare
- esterni (c.d. controllo sulla gestione), in questo caso il controllo lo effettua un Ente diverso da quello controllato

Come abbiamo detto, infatti, un ulteriore criterio di classificazione è quello basato sulla natura dei rapporti intercorrenti tra controllore e controllato.

Al riguardo, teniamo presente che la funzione di controllo è retta dal generale principio di alterità, per cui tale funzione è assegnata inderogabilmente a un soggetto o organo diverso da quello controllato.

Generalmente, la gerarchia attribuisce all'organo funzionalmente sovraordinato il potere di controllare l'attività dell'organo subordinato. In questo caso, la funzione di controllo è connaturata alla stessa posizione sovraordinata del controllante, che è ipso iure legittimato ad esercitare i relativi poteri di annullamento, riforma o revoca degli atti del soggetto controllato, oltre ai poteri sanzionatori, advocativi e disciplinari.

Quando, invece, i poteri di controllo sono affidati ad un soggetto equiordinato, l'assenza di un rapporto di subordinazione, fa sì che la costituzione dei poteri di controllo debba avvenire per espressa previsione di legge o per apposita convenzione.

Quando, infine, controllato e controllore, oltre ad essere equiordinati, sono anche collocati in posizione di reciproca autonomia e indipendenza garantita da norme costituzionali, i poteri di controllo devono trovare fonte nella stessa Costituzione (ad es. Corte dei Conti e Regioni).

I controlli sugli atti

In sede di controllo sugli atti si hanno 2 tipi di controllo:

- il c.d. controllo di legittimità, che nell'esercizio dei poteri di vigilanza si occupa di verificare la conformità alla legge del singolo provvedimento
- oppure il c.d. controllo di merito, che nell'esercizio di poteri di tutela si occupa di verificare l'opportunità amministrativa del provvedimento, cioè un apprezzamento del grado di soddisfazione dell'interesse pubblico

Il controllo sugli atti, inoltre, a seconda della tempistica, può intervenire attraverso:

- il c.d. controllo preventivo, cioè prima che l'atto cominci a produrre effetto
- oppure attraverso il c.d. controllo successivo, cioè quando l'atto è già perfetto ed efficace

In particolare, il controllo preventivo può essere:

- antecedente, se posto in essere prima del perfezionamento dell'atto
- oppure susseguente, se interviene dopo il perfezionamento dell'atto, ma prima che lo stesso produca i suoi effetti

In quest'ultimo caso, il controllo si inserisce nella c.d. fase integrativa dell'efficacia.

Ponendo attenzione agli effetti, si osserva che, l'esito negativo del controllo di legittimità preclude all'atto di produrre i propri effetti, qualora si tratti di un controllo preventivo. Qualora, invece, si tratti di un controllo successivo, l'esito negativo comporta l'annullamento dell'atto con effetti ex tunc.

Se il controllo è esteso al merito, l'autorità che esercita il controllo può riformare direttamente l'atto, oppure indirizzare all'autorità emanante una richiesta di riesame.

I controlli sugli organi

I controlli sugli organi sono finalizzati a verificare la legittimità del funzionamento di un organo amministrativo - compresa la condotta del soggetto fisico che vi è preposto – in modo da uniformare l'operato al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

A questa categoria appartiene il controllo ispettivo, che si concretizza nella mera attività di ispezione, senza di norma associati poteri sostitutivi o repressivi.

In questo caso, generalmente, le norme che disciplinano l'attività di controllo prevedono che, a conclusione della verifica e in base ai rilievi eventualmente formalizzati, l'autorità controllante può:

- irrogare sanzioni (c.d. controllo repressivo)
- sostituirsi all'organo controllato, di cui sia stata riscontrata l'inerzia, nominando se del caso un commissario ad acta (cd. controllo sostitutivo semplice)
- esercitare cumulativamente i poteri sanzionatori e repressivi (c.d. controllo sostitutivo repressivo)

Controlli tecnici e giuridici

Infine, un ultimo criterio di classificazione riguarda il parametro o standard di valutazione. Quest'ultimo può avere:

- natura tecnica (c.d. controlli tecnici)
- oppure natura giuridica

Un esempio del primo tipo è il controllo sulle scritture contabili di un Ente che deve essere effettuato in conformità con regole elaborate da scienze ragionieristiche e aziendali.

L'attuale assetto del sistema dei controlli

Chiarita la premessa sulle classificazioni dell'attività di controllo, vediamo l'assetto complessivo nell'ordinamento e le sue fonti.

Il sistema dei controlli, attualmente, risulta disciplinato dalle norme costituzionali che recano i principi fondamentali della materia e da una articolata normativa di dettaglio.

Sul piano costituzionale, dopo la riforma del Titolo V del 2001, la disposizione che espressamente si occupa dei controlli è l'art. 100, che prevede il controllo della Corte dei Conti.

In occasione della ricordata riforma costituzionale, il controllo preventivo di legittimità degli atti, molto in voga in passato, è venuto in gran parte meno e ad esso sono subentrate altre forme di controllo di tipo soprattutto finanziario e gestionale.

La funzione di controllo della Corte dei Conti (1)

Vediamo, dunque, più da vicino l'attività di controllo della Corte dei Conti, che riveste – come abbiamo visto - rilievo costituzionale.

In base all'art. 100 Cost., la Corte dei Conti svolge:

- un controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo
- un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato
- un controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

Si tratta di un controllo esterno e neutrale, svolto in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dal Governo o dall'Amministrazione.

Accanto a tali funzioni, individuate in modo diretto dalla Costituzione, ve ne sono altre, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale:

- nell'art. 97 (principio del buon andamento degli uffici pubblici)
- nell'art. 81 (rispetto degli equilibri di bilancio)
- e nell'art. 119 (coordinamento della finanza pubblica)

La funzione di controllo della Corte dei Conti (2)

In particolare, la L. 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato una riforma completa delle funzioni di controllo della Corte dei Conti riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, improntata ai parametri di economicità ed efficacia che debbono sempre ispirare l'azione amministrativa (art. 1, L. 241/1990).

Altre leggi sono intervenute attribuendo alla Corte dei Conti importanti funzioni di controllo/referto quali:

- il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 11 ter L. 468/1978)
- referti speciali (esempio referto sul costo del lavoro pubblico ed altri referti speciali)
- certificazione finanziaria dei contratti collettivi di lavoro (art. 51 D.Lgs. 29/1993)
- referti sulla finanza regionale e locale

In sintesi, fra i controlli svolti dalla Corte dei Conti possono distinguersi tre principali tipologie:

- 1) il controllo preventivo di legittimità su atti
- 2) il controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni Pubbliche
- 3) il controllo economico/finanziario con funzione referente

Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti

La L. 20/1994 e le successive modifiche sulla stessa intervenute hanno notevolmente ridotto il numero di atti dell'esecutivo e di gestione del bilancio sottoposti al controllo preventivo di legittimità.

Ai sensi dell'art. 3 co. 1 sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità:

- i provvedimenti emanati a seguito della deliberazione del Consiglio dei Ministri.
- atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e atti dei Ministri aventi ad oggetto la dotazione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa.
- atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie.
- provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o di assegnazione dei fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui sopra
- provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare.
- decreti che approvano contratti delle Amministrazioni dello Stato, secondo determinati valori.
- decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese a carico degli esercizi successivi.
- atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto del Ministro.
- atti che il Presidente del consiglio richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei Conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo, in relazione a situazioni di continua e diffusa irregolarità rilevate in sede di controllo successivo

Il procedimento di controllo

Il procedimento di controllo inizia con l'invio dell'atto sottoposto a controllo al competente ufficio della Corte dei Conti.

Nel caso in cui l'atto sia ritenuto legittimo, la Corte lo ammette al visto e alla registrazione. Da quel momento l'atto acquista efficacia, cioè produce effetti giuridici.

Nell'eventualità in cui la Corte dubiti della legittimità dell'atto inizia una fase del procedimento disciplinata dalla L. 340/2000, che deve essere ultimata entro termini perentori (sessanta giorni, salvo eccezionali ipotesi di sospensione).

La Corte dei Conti, in alcune pronunce, ha ritenuto che il procedimento di controllo preventivo di legittimità non sia assimilabile, in senso pieno, né al procedimento amministrativo, né a quello giurisdizionale. Tuttavia, la Corte costituzionale (sentenza n. 226 del 12 settembre 1976) ha riconosciuto alla Corte dei Conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo, il potere di sollevare in via incidentale eccezioni di legittimità costituzionale.

La "registrazione con riserva"

Nel caso in cui il controllo riguardi un atto governativo, l'Amministrazione interessata, in caso di rifiuto di registrazione, può chiedere un'apposita deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, il quale, a propria volta, può ritenere che l'atto risponda ad interessi pubblici superiori e debba avere comunque corso.

In questo caso la Corte dei Conti pronuncia a Sezioni riunite, le quali, ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto, ordinano la registrazione dell'atto e vi appongono il visto con riserva.

L'atto registrato con riserva acquista piena efficacia, ma può dare luogo ad una responsabilità politica del Governo, in quanto la Corte trasmette periodicamente al Parlamento l'elenco degli atti registrati con riserva.

Per alcuni atti, contemplati dall'art. 25 T.U. 1214/1935 "il rifiuto di registrazione è assoluto e annulla il provvedimento".

Il controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni Pubbliche

Vediamo ora l'attività di controllo successivo sulla gestione delle PA sempre esercitata dalla Corte dei Conti.

In base alla L. 20/1994 la Corte dei Conti, nell'esercizio di detta funzione, è chiamata a verificare "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa" (art. 3, co. 4).

La Corte dei Conti può sottoporre al controllo sulla gestione:

- le Amministrazioni dello Stato, ivi comprese gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative
- le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo
- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi ed associazioni
- le istituzioni universitarie
- gli istituti autonomi case popolari, tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali
- le Amministrazioni, le aziende e gli Enti del servizio sanitario nazionale
- le gestioni fuori bilancio ed i fondi di provenienza comunitaria

Nell'ambito di tale attività di controllo, la Corte può richiedere alle PA ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni ed accertamenti diretti.

A differenza del controllo preventivo di legittimità, l'esito del controllo non consiste nel mancato perfezionamento dell'efficacia di un atto, ma nella predisposizione di relazioni e osservazioni destinate alle Amministrazioni controllate.

La Corte riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito.

Le relazioni della Corte vengono anche comunicate alle Amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento le proprie osservazioni.

Le Amministrazioni sono tenute a comunicare alla Corte ed agli organi elettivi le misure adottate a seguito delle osservazioni della Corte dei Conti.



Il controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni Pubbliche: Amministrazioni regionali

La Corte dei Conti svolge il controllo sulla gestione anche nei confronti delle Amministrazioni regionali, al fine della verifica del rispetto dei risultati previsti dalle leggi di principio e di programma.

A questo proposito, la Corte costituzionale in importanti pronunce ha ritenuto compatibile il controllo della Corte dei Conti con l'autonomia delle Regioni.

Il controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni Pubbliche: Enti locali

Quanto ai Comuni, occorre ricordare che la L. 20/1994 ha mantenuto in vigore, per gli Enti locali, i controlli già previsti relativi all'esame dei conti consuntivi delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, con esito di referto al Parlamento.

Per quel che riguarda gli intervenuti mutamenti costituzionali, valgono le stesse considerazioni svolte per le Regioni e cioè una valorizzazione dei controlli sulla gestione della Corte dei Conti quale strumento per garantire (anche attraverso analisi comparative tra le varie realtà locali) la maggior economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il controllo economico-finanziario della Corte dei Conti

Nell'esercizio della funzione di controllo sulla gestione finanziaria previsto dall'art. 100 della Costituzione e dalla L. 259/1958, la Corte controlla:

- gli Enti che godono di contribuzione periodica a carico dello Stato
- gli Enti che si finanziano con imposte, contributi, tasse che sono autorizzati ad imporre
- gli Enti che godono di un apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni ovvero mediante concessione di garanzia
- le società derivanti dalla trasformazione degli Enti pubblici economici in società per azioni, fino a quando permanga la partecipazione maggioritaria dello Stato o degli altri pubblici poteri al capitale sociale

La Corte dei Conti vigila affinché gli Enti che gestiscono ingenti quote di risorse pubbliche si attengano a parametri di legittimità ed improntino la loro gestione a criteri di efficacia ed economicità.

Il controllo economico-finanziario della Corte dei Conti: Modalità di controllo

La L. 259/1958 prevede due modalità di controllo della Corte dei Conti:

- quello svolto direttamente dall'apposito ufficio della Corte dei Conti (Sezione controllo Enti)
- quello svolto da un magistrato della Corte (art. 12), che partecipa alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'Ente

In entrambi i casi il controllo, che è sia di legittimità che di merito, è concomitante, cioè si svolge nel corso della gestione dell'Ente, e ha per oggetto l'intera gestione finanziaria e amministrativa dell'Ente stesso.

La Corte, in caso di accertata irregolarità nella gestione di un Ente, può in ogni momento formulare i propri rilievi al Ministro del tesoro e al Ministro competente (art. 8, L. 1958/259).

Al termine di ogni esercizio finanziario la Corte dei Conti adotta una pronuncia nella quale effettua le proprie valutazioni sulla gestione finanziaria dell'Ente controllato. La relazione viene inviata al Parlamento per l'esercizio del suo controllo politico finanziario.

La relazione viene anche inviata all'Ente controllato, nonché ai Ministeri vigilanti per far loro adottare i provvedimenti necessari a rimuovere le eventuali irregolarità contabili, amministrative e gestionali riscontrate, nonché per migliorare la gestione.

Il controllo sugli Enti sovvenzionati differisce sia dal controllo di legittimità (preventivo o successivo) su atti, sia dal controllo sulla gestione, essendo partecipe dei caratteri sia dell'uno che dell'altro.

I controlli gestionali

Parallelamente al declino del controllo preventivo sugli atti, di cui abbiamo detto poco fa, hanno acquistato un peso crescente i controlli gestionali, che costituiscono la specie principale di controlli interni alle Pubbliche Amministrazioni.

La disciplina generale è contenuta nel D.Lgs. 286/1999, il quale individua quattro tipi di controlli interni che devono essere introdotti in tutte le Amministrazioni Pubbliche statali e non statali.

Tali controlli, elencati nell'art. 1 della citata legge, sono:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile, diretto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa
- il controllo di gestione, volto a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa per consentire ai dirigenti di ottimizzare attraverso interventi tempestivi di correzione, il rapporto tra costi e risultati
- la valutazione della dirigenza, diretta alla valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale. Tale controllo, tenendo in considerazione i risultati dell'attività amministrativa e della gestione, si pone come scopo di attivare la responsabilità dirigenziale
- la valutazione ed il controllo strategico, diretto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di indirizzo politico per apprezzare in termini di congruenza i risultati conseguiti con gli obiettivi prefissati. A differenza del controllo di gestione, il suo parametro di riferimento è l'intera Amministrazione e l'elemento centrale per la valutazione è il profilo dell'efficacia dell'azione

L'insieme dei controlli interni, da esercitare in modo integrato, tende a migliorare l'azione amministrativa e ha prevalentemente una funzione collaborativa.

Conclusioni

Si conclude così la nostra carrellata sul sistema dei controlli, che è iniziata con una schematizzazione teorica delle varie tipologie di controllo per poi scendere più nel dettaglio dell'attività di controllo esterno della Corte dei Conti e, infine, dei controlli interni gestionali di tutte le Amministrazioni di cui alla L. 286/1999.

Grazie per l'attenzione!

