

BIBLIOTECA

Il sistema dei controlli nell'INPS

Introduzione

Saluti a tutti, ben ritrovati.

In questa video lezione esamineremo il sistema dei controlli nell'INPS nel suo complesso. Partiremo, pertanto da:

- il controllo del Collegio dei Sindaci
- il sistema dei controlli interni
- e dai controlli esterni nell'INPS

In particolare parleremo del:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile
- controllo di gestione
- controllo strategico
- della valutazione della performance
- e poi del controllo della Corte dei Conti e della vigilanza sull'Istituto da parte del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale e del MEF

Un lungo elenco, dunque e non ci resta che incominciare...

La disciplina del sistema dei controlli

Al sistema dei controlli, il Regolamento di amministrazione e contabilità dell'INPS del 2005 dedica un intero titolo (il titolo VI) che individua e disciplina le forme sopra indicate.

Il Regolamento di organizzazione più recente (2017), poi, si occupa del sistema dei controlli all'articolo 41 elencando le medesime forme, mentre all'articolo 42 disciplina le funzioni degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV).

Infine la determinazione presidenziale n. 123 del 6 novembre 2019 aggiorna e disciplina il Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Ciò premesso, esaminiamo i contenuti di detta normativa tenendo conto delle modifiche nel frattempo intervenute in seguito all'emanazione di leggi nazionali in materia.

Il controllo del Collegio dei Sindaci

Partiamo dall'analisi del Collegio dei Sindaci.

Questo Collegio:

- è nominato con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze
- dura in carica 4 anni
- si compone di 8 membri effettivi: 4 in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui 1 con funzioni di Presidente, e 4 in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze
- sono nominati anche 8 membri supplenti

Il Collegio dei Sindaci vigila sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti e dei principi di corretta amministrazione e, in particolare, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dall'INPS e sul suo concreto funzionamento.

In particolare, la vigilanza ha per oggetto gli atti deliberativi concernenti:

- i bilanci preventivi e le variazioni di bilancio
- i conti consuntivi
- l'assunzione di mutui e di partecipazioni societarie
- la ricognizione e l'accertamento dei residui attivi e passivi
- l'eliminazione di crediti inesigibili
- il funzionamento del sistema dei controlli interni

La revisione contabile del Collegio dei Sindaci

Da quanto abbiamo appena detto è chiaro che il Collegio dei Sindaci esercita funzioni di revisione contabile, uniformandosi ai principi contenuti in appendice allo stesso Regolamento di amministrazione e contabilità.

La differenza tra controllo e revisione contabile è sottile, ma sussiste, anche se i due termini vengono spesso usati indifferentemente. In particolare, il controllo di regolarità amministrativa e contabile è una forma di controllo interno disciplinato per tutte le PA dal D.Lgs. del 30 giugno 2011, n. 123.

La revisione, invece, si svolge in un ambito più specifico di verifica della correttezza e veridicità degli strumenti contabili effettuata da un Collegio di esperti al fine di attestare la corrispondenza di tali strumenti alla realtà amministrativa dell'Ente.

Il controllo del Collegio dei Sindaci va inteso in senso collaborativo e si manifesta in particolare con due relazioni importanti:

- 1) la prima riguarda il progetto del bilancio di previsione
- 2) la seconda il rendiconto generale

Le due relazioni sono presentate al CIV insieme con i documenti suddetti e si concludono con un parere espresso e motivato da parte del Collegio in ordine all'approvazione dei medesimi.

I componenti del Collegio dei Sindaci sono responsabili delle attestazioni effettuate, devono conservare il segreto sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio. Essi sono pubblici ufficiali e, in quanto tali, hanno l'obbligo di denuncia alla competente Procura regionale della Corte dei Conti nei casi che danno luogo a responsabilità amministrativa e/o contabile.

I numerosi principi di revisione, riportati in appendice al Regolamento di amministrazione dell'INPS, riguardano i principi internazionali generali di revisione IFAC nel settore pubblico (International Federation of Accountants), il ricorso ai controlli a campione e soprattutto la regolare tenuta della contabilità dell'Ente e le conseguenti verifiche da effettuare. Detti principi possono essere aggiornati con determinazione del Ragioniere generale dello Stato.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Passiamo adesso a parlare del sistema dei controlli interni a partire dal controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Questo controllo è stato introdotto dal D.Lgs. 286 del 1999 concernente "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche" e successivamente disciplinato dal D.Lgs. 123 del 30 giugno 2011 che riguarda la riforma dei controlli di questo tipo e il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è una forma di controllo obbligatoria per tutte le PA e dunque anche per l'INPS. Nel Regolamento di amministrazione e contabilità è solo enunciato con un rinvio al Regolamento di organizzazione per la individuazione della struttura cui compete. Di norma, per quanto attiene al controllo di regolarità contabile tale forma di controllo spetta ai servizi di ragioneria, mentre la parte attinente al controllo di regolarità amministrativa può essere affidato ad altre strutture, come per esempio, al Segretario comunale o provinciale negli Enti locali.

Il Regolamento di organizzazione dell'INPS del 2017 attribuisce tale funzione alla Direzione centrale dell'amministrazione finanziaria e dei servizi fiscali e alle corrispondenti unità organizzative nelle strutture regionali e provinciali.

Ma in cosa consiste questa forma di controllo?

Il D.Lgs. 123/2011 di riforma di questa forma di controllo stabilisce che essa ha per oggetto la verifica della regolarità amministrativa e contabile degli atti aventi riflessi finanziari sui bilanci dello Stato, delle altre PA e degli organismi pubblici. Le PA sono libere di disciplinare nei propri regolamenti forme di controllo di regolarità amministrativa e contabile, ma devono rispettare i seguenti limiti:

- divieto di affidamento a strutture addette alle altre forme di controllo
- riconduzione all'organo amministrativo competente della responsabilità delle definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto

Possiamo notare come l'oggetto del controllo, specie di regolarità contabile, si muova nello stesso ambito del controllo del Collegio dei revisori, che è un organo dell'Ente. In entrambi i casi il controllo va comunque inteso come controllo collaborativo rivolto ad agevolare l'azione amministrativa e a sospingerla verso forme legittime, regolari e corrette.

Il controllo di gestione

Il controllo di gestione è disciplinato dal Regolamento di amministrazione e contabilità nella definizione, nei contenuti e nelle modalità di esercizio con rinvio, anche in questo caso, al Regolamento di organizzazione per l'individuazione della struttura competente.

Il Regolamento del 2017 attribuisce questa funzione alla Direzione centrale della pianificazione e del controllo di gestione precisandone i compiti. Da questa nuova configurazione scaturisce la collocazione del controllo di gestione nell'ambito di un processo che si collega strettamente al modello di pianificazione, programmazione e controllo adottato dall'INPS. La predetta Direzione garantisce il controllo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti, effettua il monitoraggio dello stato della gestione e adotta correttivi nel caso di scostamento dei risultati rispetto alla programmazione delle attività.

In ordine alle modalità di esercizio, il Regolamento di contabilità prevede che il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:

- 1) predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi
- 2) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti
- 3) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa

Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e verifica in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti.

La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa è svolta secondo gli indicatori fissati nella "nota preliminare" allegata al preventivo finanziario e realizza in tal modo il collegamento tra previsione e attuazione come viene dimostrato nel report finale (Relazione sulla gestione).

Il controllo strategico

Passando, poi, al controllo strategico, questo è disciplinato dal Regolamento di contabilità del 2005 sulla base della normativa dettata dal D.Lgs. 286 del 1999 e definito come supporto dell'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo.

In particolare, l'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico. Essa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate.

L'analisi mira altresì a identificare gli eventuali ostacoli, le eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione delle scelte effettuate, e a ricercare e proporre i possibili rimedi. In tal modo, il controllo strategico si colloca nell'ambito del processo di pianificazione, programmazione e controllo e fornisce informazioni utili per introdurre nuovi programmi e progetti o per modificare quelli esistenti in una prospettiva di crescita e di sviluppo complessivo. Il controllo strategico, dunque, presuppone a monte l'esistenza di strumenti di programmazione strategica e operativa.

In altri termini, l'INPS ha delle missioni da realizzare, intese come insieme di compiti istituzionali assegnati dalla normativa vigente. Sulla base di tali missioni, vanno individuati gli obiettivi strategici, avvalendosi degli strumenti di programmazione e di bilancio previsti. Nell'ambito di questi ultimi, vanno definite le scelte operative attraverso un processo di progressiva specificazione che conduce a stabilire quali finalità s'intendano in concreto conseguire nel periodo considerato. Ne consegue che l'individuazione puntuale dell'obiettivo, la sua misurazione, l'analisi preventiva della sua fattibilità - in termini organizzativi, procedurali, finanziari e temporali - costituiscono la premessa logica e metodologica fondamentale per l'esercizio del controllo strategico.

Tale esercizio è di norma affidato ad una struttura specialistica dell'Ente. Il Regolamento di organizzazione dell'INPS lo individua nel Servizio pianificazione strategica e sistemi di valutazione delle performance della Direzione centrale pianificazione e controllo e nei servizi analoghi delle strutture territoriali.

Misurazione e valutazione della performance

L'ultima forma di controllo che rientra nell'ambito dei controlli interni, soltanto in senso cronologico e non certamente per importanza, è la misurazione e valutazione della performance.

Anch'essa è stata introdotta dal D.Lgs. 286 del 1999, ma ha costituito oggetto di più ampia disciplina con il D.Lgs. 150 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle PA (decreto Brunetta), modificato dal D.Lgs. 74/2017 (decreto Madia). Questa normativa obbliga tutte le PA ad adottare e aggiornare annualmente il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

Si tratta di un sistema che consente di procedere alla valutazione dei risultati dell'attività complessiva dell'Ente e dell'attività svolta da ciascuna unità organizzativa, dai dirigenti e dal personale.

L'INPS ha previsto l'istituzione del Sistema all'articolo 42 del Regolamento di organizzazione e ha provveduto a riordinare e ad aggiornare il Sistema medesimo con determinazione del Presidente n. 123 del 6 novembre 2019. Approfondiremo questo argomento nella prossima lezione con riferimento alla responsabilità di risultato.

Il controllo della Corte dei Conti

Trattiamo adesso in breve dei controlli esterni che riguardano l'INPS a cominciare dal controllo della Corte dei Conti.

L'articolo 100 della Costituzione attribuisce alla Corte dei Conti il controllo di legittimità sugli atti del Governo e il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Stabilisce, inoltre, che la Corte partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria nei casi e nelle forme previsti dalla legge. Anche gli Enti pubblici non economici come l'INPS sono soggetti al controllo della Corte ed infatti l'articolo 8 della legge 9 marzo 1989, n.88, concernente "Ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL", stabilisce che "la Corte dei conti esercita il controllo continuativo sulla gestione dell'INPS con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in quanto compatibili, e riferisce al Parlamento sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nell'esercizio esaminato".

La modalità del controllo consiste nell'esercizio di tale forma di controllo da parte di un magistrato della Corte dei Conti, nominato dal Presidente della Corte stessa, che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione. Per quanto riguarda l'INPS, il magistrato fa parte del Consiglio di indirizzo e vigilanza e assiste alle relative sedute.

L'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti", chiarisce ulteriormente i contenuti di tale forma di controllo. Stabilisce infatti che la Corte dei Conti:

- svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle PA, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria
- verifica la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna Amministrazione
- accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa

Differenza tra controllo di gestione e controllo sulla gestione

In sintesi, il controllo della Corte dei Conti sull'INPS è un controllo continuativo sulla gestione del bilancio e del patrimonio esercitato da un magistrato che assiste alle sedute degli organi di Amministrazione.

Si tratta dunque di un controllo sulla gestione e non di un controllo di legittimità sugli atti che è tipico delle funzioni della Corte. È utile a questo punto accennare alla differenza tra controllo di gestione, che abbiamo esaminato come una forma del sistema dei controlli interni, e il controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei Conti.

In realtà le due forme di controllo agiscono nel medesimo ambito dell'analisi costi-risultati.

Il controllo di gestione, tuttavia:

- è più capillare
- si svolge nell'ambito delle articolazioni della struttura organizzativa
- si basa su di una metodologia più specifica e sul sistema di contabilità analitica

- mira soprattutto a migliorare l'efficienza dell'Amministrazione
- ha riflessi sulla valutazione della performance anche individuale

Il controllo sulla gestione, invece:

- ha un carattere più generale
- riguarda l'intera gestione finanziaria e patrimoniale dell'Ente
- ha un profilo più diretto alla verifica della legittimità e regolarità delle gestioni
- si conclude con una relazione annuale sul risultato del controllo eseguito che di norma segnala le irregolarità e le anomalie riscontrate nel corso delle verifiche
- contiene proposte rivolte a stimolare interventi di autocorrezione da parte dell'Ente
- non determina conseguenze giuridiche dirette sulla validità degli atti e sulle responsabilità degli amministratori e del personale e si pone pertanto nell'ambito del controllo collaborativo

La vigilanza sull'INPS

Sempre restando nell'argomento dei controlli esterni, parliamo in conclusione della vigilanza sull'INPS. In generale, la vigilanza consiste in una funzione di sorveglianza e di controllo svolta dalla PA sull'attività di un Ente rivolta soprattutto ad assicurare il buon funzionamento dell'Ente stesso.

L'INPS è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze che esercitano le relative funzioni nel rispetto dell'autonomia e delle finalità dell'Ente.

La funzione di vigilanza si svolge mediante l'esame di taluni atti espressamente previsti dalla legge (regolamenti, delibere, determinazioni, atti che contengono criteri direttivi, dotazioni organiche, ecc.) i quali diventano esecutivi solo dopo l'approvazione ministeriale.

Rientrano nell'attività di vigilanza:

- le procedure di nomina degli organi dell'INPS
- l'esame delle relazioni sulle verifiche amministrativo-contabili effettuate dall'Ispettorato Generale Finanza
- l'esame dei verbali del Collegio dei Sindaci
- l'esecuzione di eventuali sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti nei giudizi di responsabilità promossi nei confronti di amministratori e dipendenti dell'Ente

Conclusioni

Bene. Abbiamo concluso anche questa lezione in cui abbiamo esaminato il sistema dei controlli interni e i controlli esterni afferenti all'INPS.

In sintesi, abbiamo illustrato:

- il controllo del Collegio dei Sindaci
- il controllo di regolarità amministrativa e contabile
- il controllo di gestione



- il controllo strategico
- la valutazione della performance
- il controllo della Corte dei Conti
- la vigilanza del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale e del MEF

Grazie per l'attenzione.