

Il sistema dei controlli interni

Introduzione

Benvenuto/o a questa lezione in cui ci occuperemo di esaminare il sistema di controlli interni della Pubblica Amministrazione nella sua versione attuale.

In generale le forme di controllo che riguardano le Amministrazioni Pubbliche si possono raggruppare in quattro grandi categorie:

- controllo sugli atti
- controllo sugli organi
- controlli interni
- controlli esterni

Il sistema dei controlli interni è la categoria che più strettamente si collega al processo di programmazione e per questo è importante approfondirla.

Dopo un breve sguardo alla normativa di riferimento, vedremo insieme:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile
- il controllo di gestione
- il controllo strategico
- la valutazione della performance organizzativa e individuale

Iniziamo!

La normativa di riferimento

Partiamo con una domanda: come nasce il sistema dei controlli interni? Già il D.Lgs. n. 29 del 3.2.1993, nell'ambito dei provvedimenti di riforma e sulla scia dell'introduzione di nuovi modelli organizzativi, obbligava le Amministrazioni Pubbliche a istituire servizi di controllo interno o nuclei di valutazione. Compito di questi organismi era quello di verificare:

- la realizzazione degli obiettivi
- la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche
- l'imparzialità
- e il buon andamento dell'azione amministrativa

Successivamente il sistema dei controlli interni ha trovato una disciplina più compiuta nel D.Lgs. n. 286 del 30.7.1999 che ha per oggetto proprio il "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni Pubbliche". Questo Decreto ha subito numerose modifiche molti anni dopo anche per effetto del Decreto Brunetta 150/2009 e del Decreto Madia 74/2017 che introducono, tra l'altro, disposizioni sistema di misurazione e valutazione della performance.

Dopo questi cambiamenti, le forme di controllo interno previste dalla normativa vigente sono:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile
- il controllo di gestione
- il controllo strategico
- la valutazione della performance organizzativa e individuale

Ogni forma di controllo concorre, nella sua specificità, a consentire il monitoraggio complessivo del funzionamento dell'Amministrazione in un sistema integrato e organico.

Esaminiamo insieme ognuna di queste forme.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile in generale ha per oggetto la verifica della legittimità, della regolarità e della correttezza dell'azione amministrativa. In pratica, si configura come una verifica interna della regolarità degli atti.

Questa forma di controllo è stata puntualizzata dal D.Lgs. n. 123 del 30.6.2011 il quale stabilisce proprio che essa ha per oggetto la verifica della regolarità amministrativa e contabile degli atti che hanno riflessi finanziari sui bilanci dello Stato, delle altre Pubbliche Amministrazioni e degli organismi pubblici.

Le Amministrazioni possono disciplinare liberamente nei propri regolamenti le forme di controllo di regolarità amministrativa e contabile, ma esse devono rispettare due principi fondamentali:

- il divieto di affidare questa forma di controllo a soggetti preposti al controllo di gestione, alla valutazione o al controllo strategico
- prevedere la possibilità del soggetto che ha emanato l'atto di decidere, sotto la propria responsabilità, l'ulteriore corso dell'atto medesimo anche in presenza di un esito negativo del controllo

Alla luce di questi due principi il controllo di regolarità amministrativa e contabile va quindi organizzato in chiave di controllo collaborativo rivolto ad agevolare l'azione amministrativa e a sospingerla verso forme legittime, regolari e corrette.

I soggetti normalmente preposti all'esercizio di questa forma di controllo sono:

- gli uffici di ragioneria
- gli organi di revisione
- i servizi ispettivi
- gli ispettorati di finanza della ragioneria generale dello Stato e altri simili.

Il controllo di gestione

La seconda forma di controllo, il controllo di gestione, ha per oggetto la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati.

Il controllo di gestione è esercitato da ciascun Dirigente nell'ambito della struttura organizzativa affidata alla sua responsabilità (controllo direzionale).

Nelle Amministrazioni dello Stato, il controllo di gestione è disciplinato nei singoli regolamenti che sono adottati in linea con i principi e i contenuti stabiliti dalla normativa di cui abbiamo parlato poco fa.

In particolare, i regolamenti devono definire:

- le unità responsabili del controllo
- le unità organizzative soggette al controllo
- le procedure di determinazione

- degli obiettivi
- dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa
- delle analisi costi–risultati
- degli indicatori di efficacia, di efficienza e di economicità

Il controllo di gestione negli Enti locali

Più esplicita è la normativa in materia di controllo di gestione che riguarda gli Enti locali e che è contenuta negli Artt. n. 196, 197 e 198 del Testo Unico n. 267/2000. Qui troviamo la definizione del controllo, le sue finalità e le modalità di esercizio.

Negli articoli citati il controllo di gestione è definito come la procedura diretta a verificare “lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza e il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi”.

Le finalità del controllo sono volte a garantire:

- la realizzazione degli obiettivi programmati
- la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche
- l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione
- la trasparenza dell'azione amministrativa

Infine, per quanto riguarda le modalità di esercizio, la normativa indica uno schema logico di riferimento articolato in tre fasi:

1. predisposizione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG)
2. rilevazione dei costi, dei proventi e dei risultati
3. valutazione dei dati suddetti al fine di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi e di misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle azioni intraprese

La notevole dimensione dell'ambito di riferimento del controllo di gestione sembrerebbe estendersi anche al controllo strategico (che vedremo tra poco), relativamente all'aspetto di verifica dell'attuazione degli obiettivi programmati. In realtà il riferimento al PEG lascia intendere che la verifica riguardi più strettamente la realizzazione degli obiettivi operativi che sono in esso contenuti. D'altra parte, nelle disposizioni del Testo Unico non ci sono accenni al controllo strategico. Il chiarimento della disciplina delle due forme di controllo può scaturire dai rispettivi regolamenti degli Enti locali. Ma, in ogni caso, è evidente che l'esercizio efficace del controllo di gestione presuppone la formazione di un PEG = Piano della performance tempestivo e appropriato. Un efficace controllo di gestione presuppone inoltre che sia tenuto correttamente un sistema di contabilità economico-patrimoniale che renda possibile l'analisi dei costi e delle altre componenti economiche della gestione.

Il controllo strategico

Dopo aver analizzato il controllo di regolarità amministrativa e contabile e il controllo di gestione passiamo ora alla terza forma: il controllo strategico.

In base al D.Lgs. 286/99 il controllo strategico 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, nonché nell'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione e dei possibili rimedi.”

È senza dubbio una definizione complessa che conferma tuttavia come il controllo strategico presupponga a monte l'esistenza di strumenti di programmazione strategica.

Proviamo a capire meglio il processo.

Le Amministrazioni Pubbliche hanno delle missioni da realizzare, intese come insieme di compiti

istituzionali assegnati dalla normativa vigente. Sulla base di tali missioni, si individuano gli obiettivi strategici. Nell'ambito di questi ultimi, si definiscono le possibili scelte operative attraverso un processo di progressiva specificazione che conduce a stabilire quali finalità s'intendano in concreto conseguire nel periodo considerato.

Ne consegue quindi che la premessa logica e metodologica fondamentale per l'esercizio del controllo strategico è costituita da:

- l'individuazione puntuale dell'obiettivo
- la sua misurazione
- l'analisi preventiva della sua fattibilità in termini organizzativi, procedurali, finanziari e temporali.

Nelle Amministrazioni dello Stato, i documenti di riferimento sono

- il Documento di economia e Finanza (DEF)
- la Legge di bilancio
- le direttive del Consiglio dei Ministri
- le direttive dei singoli Ministri

Negli Enti locali i documenti di riferimento sono:

- il programma di mandato
- il Documento Unico di Programmazione (DUP)
- e il bilancio

Per tutte le Amministrazioni Pubbliche il riferimento è comunque al Piano della performance in cui gli obiettivi strategici trovano parziale o completa attuazione attraverso la realizzazione degli obiettivi operativi.

La valutazione della performance

Da questa ultima affermazione possiamo dedurre che il controllo strategico risulta dunque riassorbito nel processo di misurazione e valutazione della performance.

Questo processo è stato disciplinato dal D.Lgs. 150/2009 e realizza, con altri documenti, l'ultima fase del ciclo di gestione della performance concernente la rendicontazione dei risultati.

In particolare, l'ambito di riferimento della valutazione della performance organizzativa comprende:

- l'attuazione delle politiche e il conseguimento degli obiettivi
- la misurazione dell'effettivo grado di attuazione di piani e programmi
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi
- il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali
- la capacità di attuazione di piani e programmi
- lo sviluppo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi e di forme di partecipazione e collaborazione
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, il contenimento e la riduzione dei costi
- l'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi
- la qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Un ambito di riferimento molto ampio, dunque, in cui il controllo strategico trova una definizione più appropriata.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla conclusione di questo video in cui abbiamo analizzato le quattro forme di controllo interno della Pubblica Amministrazione previste dalla normativa vigente. Buono studio e arrivederci!