

i controlli nella p.a.

Dott. Vincenzo Marrazzo

Il termine controllo

Significa verifica cioè raffronto tra un termine che ne costituisce l'oggetto e un parametro di valutazione, al fine di accertare la conformità del primo al secondo e di adottare le misure in relazione all'esito del riscontro effettuato

I soggetti del controllo

Due soggetti:

Soggetto attivo: titolare del potere

Soggetto passivo: il quale ha l'obbligo di sottostare al relativo controllo

A volte è previsto un

Terzo soggetto: cioè l'autorità di controllo riferisce all'esito del riscontro eseguito ed ha competenza per l'adozione di eventuali misure es. Corte dei Conti

I soggetti del controllo

Controllo gerarchico

Es. Il ministro nei confronti del dirigente generale oppure il dirigente di I° livello nei confronti del dirigente di II° livello

Controllo tra soggetti equiordinati

Es. Controllo della Ragioneria Generale dello Stato nei confronti delle altre amministrazioni statali

Oggetti del controllo

Il Controllo su atti

Si fonda su valutazioni di conformità alla legge e può assumere carattere preventivo o successivo

Il controllo su attività

Consiste in valutazioni di ordine sia giuridico che economico e tecnico

Il controllo sugli organi

Quando l'attività oggetto del controllo concerne la condotta posta in essere da determinate autorità. Può dar luogo a forme di controllo sostitutivo o anche repressivo. Es. scioglimento dei consigli comunali

Tipologie di controlli

Il Controllo preventivo

Si svolge prima che l'atto si sia perfezionato

Il controllo successivo

Si svolge dopo che l'atto ha esplicato la propria efficacia

Il controllo di legittimità

Di verifica del rispetto di leggi e regolamenti

Il controllo di merito

Volti a verificare che l'atto sia conforme non solo alla legge ma anche a criteri di convenienza ed opportunità

Controlli interni e controlli esterni

Il sistema dei controlli

E' preordinato alla tutela della pretesa della collettività al corretto uso delle risorse pubbliche, ottenute prevalentemente attraverso un prelievo coattivo



Prima sulla regolarità formale
servizi



Poi sull'efficienza dei



Il nuovo modo di amministrare ha comportato un restringimento dell'area dei controlli di legittimità a vantaggio di controlli sulla gestione pubblica e di forme di controllo esterno verso controlli interni

I controlli interni

- ▶ D.Lgs. 286/99 “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche , a norma dell’art. 11 L. 59/97 legge Bassanini.

D.Lgs. 286/99

```
graph TD; A([D.Lgs. 286/99]) --> B([NUOVI SISTEMI DI CONTROLLO]); B --> C["•CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE<br>•CONTROLLO DI GESTIONE<br>•VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI<br>•CONTROLLO STRATEGICO"]; C --> D([PRINCIPIO DI SEPARAZIONE DEI POTERI]); C --> E([PRINCIPIO DI ORIENTAMENTO AL RISULTATO]);
```

NUOVI SISTEMI
DI CONTROLLO

- CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE
- CONTROLLO DI GESTIONE
- VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI
- CONTROLLO STRATEGICO

PRINCIPIO DI
SEPARAZIONE
DEI POTERI

PRINCIPIO DI
ORIENTAMENTO
AL RISULTATO

I CONTROLLI INTERNI NELL'ART. 147 DEL tuel

- ▶ Garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa
- ▶ Verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche attraverso tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra costi e risultati;
- ▶ Valutare le prestazioni del personale dirigenziale
- ▶ Valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti

Coordinamento con il D.Lgs. 150/2009 che

- Sostituisce il servizio di controllo interno con un organismo indipendente di valutazione della performance (OIV)

PRINCIPI GENERALI DEL CONTROLLO INTERNO - D.LGS. 286/1999 E ART. 147 TUEL

- ▶ Le pubbliche amministrazioni si dotano di strumenti adeguati a:
 - ▶ garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (*controllo di regolarità amministrativa e contabile*);
 - ▶ verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (*controllo di gestione*);
 - ▶ valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (*valutazione della dirigenza*);
 - ▶ valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (*valutazione e controllo strategico*).

La riforma del D.L. 174/2012

- ▶ Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali.
- ▶ Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni.

RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - TIPOLOGIA DEI CONTROLLI INTERNI - D.L. 174/2012 (1)

- Gli enti locali individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.
- Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.
- Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.

RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - TIPOLOGIA DEI CONTROLLI INTERNI - D.L. 174/2012 (2)

- ▶ Gli strumenti e le modalità di controllo interno sono definiti con **regolamento adottato dal Consiglio** e resi operativi dall'ente locale entro il 7 marzo 2013, dandone comunicazione al Prefetto ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.
 - ▶ Decorso infruttuosamente detto termine il Prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di sessanta giorni.
 - ▶ Decorso inutilmente questo ulteriore termine il Prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del Consiglio.
- ▶ Necessità di offrire tutele aggiuntive ai segretari ed ai responsabili dei servizi finanziari degli Enti Locali dal rischio di revoca del sindaco o del presidente della provincia a fronte dei nuovi compiti attribuiti.

RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - TIPOLOGIA DEI CONTROLLI INTERNI - D.L. 174/2012 (3)

○ Finalità del sistema di controllo interno:

- verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;
- garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal PSI, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;
- verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;
- garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - PARERI DEI RESPONSABILI DEI SERVIZI - D.L. 174/2012

- Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato ovvero, in sua assenza, dal segretario dell'ente e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.
- Detti soggetti rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.
- Qualora la Giunta od il Consiglio non intendano conformarsi a tali pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.

CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMM. VA E CONTABILE - D.L. 174/2012

- Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.
- Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.
- Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di **revisione aziendale** e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la **direzione del segretario**. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.
- Le risultanze del controllo sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

IL CONTROLLO STRATEGICO NEL D.LGS. 286/1999

- ▶ L'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L'attività stessa 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 nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.
- ▶ L'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) di cui al d.lgs. n. 150/2009 sostituisce i servizi di controllo interno di cui al d.lgs. n. 286/1999 ed esercita le attività di controllo strategico riferendo direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - CONTROLLO STRATEGICO - D.L. 174/2012

- Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale definisce metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici.
- L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del **direttore generale**, laddove previsto, o del segretario comunale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

CONTROLLO DI GESTIONE - D.LGS. 286/1999

- ▶ Ai fini del controllo di gestione, ciascuna amministrazione pubblica definisce:
 - ▶ l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;
 - ▶ le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
 - ▶ le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;
 - ▶ l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative;
 - ▶ le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti;
 - ▶ gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;
 - ▶ la frequenza di rilevazione delle informazioni.
- ▶ Il sistema dei controlli di gestione supporta la funzione dirigenziale.
- ▶ Ai fini del monitoraggio della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009, gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione.

Controllo di gestione ee. ll. - tuel (1)

- ▶ Obiettivi:
 - ▶ realizzazione degli obiettivi programmati;
 - ▶ corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche,
 - ▶ imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione;
 - ▶ trasparenza dell'azione amministrativa.
- ▶ Il controllo di gestione è 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 dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

Controllo di gestione ee. ll. - tuel (2)

- ▶ Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:
 - ▶ predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi;
 - ▶ rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
 - ▶ 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 ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.
- ▶ Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

Controllo di gestione ee. ll. - tuel (3)

- ▶ La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.
- ▶ La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi anche alla Corte dei conti.

CONTROLLI IN MATERIA DI EE. LL. - CONTROLLI SULLE SOC. PARTECIP. NON QUOTATE - DL 174/2012

- L'ente locale definisce, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.
- A tal fine l'amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.
- Sulla base di dette informazioni l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.
- I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica.
- Le disposizioni non si applicano alle **società quotate** e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 c.c.

CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI - D.L. 174/2012

- Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.
- Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 Cost.
- Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

controlli esterni - controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amm. pubbliche

- ▶ La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando 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.

RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI IN MATERIA DI ENTI LOCALI - CONTROLLI ESTERNI - D.L. 174/2012

- ▶ Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario trasmette semestralmente al presidente del consiglio comunale o provinciale ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti.
- ▶ La Ragioneria generale dello Stato (RGS) ovvero la Corte dei Conti possono attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile qualora un ente evidenzia, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, 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;
 - ▶ aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.
- ▶ La disposizione si pone in continuità con l'art. 5 del d.lgs. 149/2011 in tema di regolarità della gestione amministrativo-contabile.

CONTROLLI IN MATERIA DI EE. LL. - CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULLA GEST. FINANZ. - D.L. 174/2012 (1)

- ▶ Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica:
 - ▶ del rispetto degli obiettivi annuali posti dal PSI;
 - ▶ dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dal sesto comma dell'art. 119 Cost.;
 - ▶ della sostenibilità dell'indebitamento,
 - ▶ dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti.

CONTROLLI IN MATERIA DI EE. LL. - CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULLA GEST. FINANZ. - D.L. 174/2012 (2)

- Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

CONTROLLI IN MATERIA DI EE. LL. - CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULLA GEST. FINANZ. - D.L. 174/2012(3)

- ▶ L'accertamento della Corte dei Conti:
 - ▶ di squilibri economico-finanziari,
 - ▶ della mancata copertura di spese,
 - ▶ della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il PSI

comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio

- ▶ Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria