

# I Controlli Pubblici

*Prof. Adabella Gratani*



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

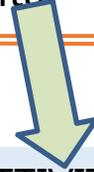
# CONTROLLI PUBBLICI

Controllo →

organizzazione



attività



SOGGETTIVITA' → organizzazione

- **organi** -Amministrazione attiva che operano per il perseguimento dei fini ad essi assegnati dal legislatore attraverso l'uso di
  - **poteri,**
  - **procedure e**
  - **risorse**
- sempre legislativamente deliberate.

- OGGETTIVITA' → organizzazione
- =l'attività di verifica amministrativa di conformità di un
- **atto,**
- **attività,**
- **O comportamento**
- a determinati canoni o prescrizioni di legge/regolamento
- ad opera di un'autorità (interna o esterna) al fine di esprimere un giudizio e di adottare le conseguenti misure
- Controllo
- sugli atti  **legittimità** o anche, in casi determinati, **opportunità**
- sull'attività  verificare **nel suo complesso o singole fasi** RISPETTO ai risultati raggiunti, in termini di efficienza ed efficacia, o RISPETTO a un preciso contesto temporale.
- comportamenti, la funzionalità di un organo o di un ente pubblico riesaminare e valutare l'operato



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI PUBBLICI

Il sistema dei controlli degli **enti statali/territoriali** si fonda sul **principio dell'equi-ordinazione costituzionale – L COST 3/001**

- ➔ riconoscimento costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali
- ➔ l'ente ha capacità di verifica e di giudizio interno della propria attività
- ❖ ridurre il ruolo dei controlli esterni
- ❖ eliminazione dei controlli preventivi di legittimità (ATTI LEGISLATIVI REGIONALI) , caratterizzati da un'impostazione di tipo gerarchico e pertanto lesiva dell'autonomia dei vari enti territoriali,
- ➔ RIVALUTAZIONE del ruolo della Corte dei conti, che ha conservato le proprie funzioni di controllore esterno attraverso un rapporto di tipo collaborativo.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SCHEMA

# CONTROLLI PUBBLICI

Rispetto all'oggetto	Rispetto al soggetto	Rispetto al soggetto	Rispetto al tempo	Rispetto alla finalità	Rispetto alla norma
Sugli atti amministrativi (di legittimità-di merito)	Esterno (rispetto alla az. Pubblica, ma sempre interno alla P.A.) (Corte dei Conti)	Gerarchico	Preventivo (ex ante)	Giurisdizionale Parlamentare Commissione UE	Obbligatorio
Sulla Gestione patrimonio finanziaria, bilancio	Interno (Nuclei di valutazione, servizi di controllo interno, Controlli di regolarità amministrativa e contabile, ecc.)	Orizzontale	Concomitante (monitoraggio)		Volontario
			Sostitutivo Successivo (ex post) <b>repressivi</b>		

## Controlli su sollecitazione del privato

### Cmq azionati per mano pubblica

Di conoscenza- amministrativi – giurisdizionali

Accesso – ricorsi amm.vi – ricorsi GA



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

## SCHEMA

# CONTROLLI PUBBLICI

### I controlli amministrativi

- ❑ **preventivi** hanno ad oggetto **atti amministrativi non ancora efficaci** e ne condizionano il dispiegamento degli effetti giuridici.
  - il controllo non incide sulla validità dell'atto ma sulla sua efficacia e gli effetti dell'atto di controllo **retroagiscono sino al momento dell'adozione dell'atto** d'amministrazione attiva.
- ❑ **successivi** hanno ad oggetto **atti perfetti ed efficaci** e, in caso di esito negativo del controllo di legittimità, conducono all'annullamento dell'atto con conseguente rimozione, **ab origine**, degli effetti degli atti annullati.
- ❑ **controllo sostitutivo** che si verifica in caso di inerzia dell'organo controllato ed ove l'organo di controllo, in posizione di supremazia gerarchica s'ingerisca, in chiave sostitutiva, nell'esercizio del potere di competenza dell'organo controllato e con l'adozione dell'atto omesso.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI INTERNI

## Controlli interni d.lgs. 286/1999

- 1 Controllo di regolarità amministrativa e contabile
- 2 Controllo di gestione
- 3 Controllo sulla dirigenza
- 4 Controllo strategico

### TIPOLOGIA

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286  
"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'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"

# CONTROLLI PUBBLICI

## Controlli interni

- Obbligatorietà
- Non autoreferenziali
- Non aggravamento del procedimento
- Valutazione dell'attività complessiva della PA
- Autotutela dell'Amministrazione

### CARATTERI



# CONTROLLI INTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI

Controlli interni d.lgs. 286/1999

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile
2. Controllo di gestione
3. Controllo sulla dirigenza
4. Controllo strategico



- il servizio finanziario o Ragioneria
  - **in prima istanza**

- I **pareri** di regolarità contabile sulle proposte di deliberazioni;
- rilascio del **visto** di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati;
- attestazione** di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti

- revisione contabile
- **in seconda istanza**

- a) **Attività di collaborazione** con l'organo politico secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento;
- b) **Pareri** sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio;
- c) **Vigilanza** sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione;
- d) **Relazione** sul rendiconto della gestione;
- e) **Referto** all'organo politico su gravi irregolarità di gestione;
- f) **Verifiche** di cassa.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI INTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI

- Controlli interni d.lgs. 286/1999
1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile
  2. Controllo di gestione
  3. Controllo sulla dirigenza
  4. Controllo strategico

Verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa sulla base del rapporto tra costi e risultati raggiunti

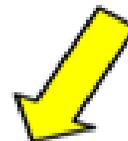


è interno;  
 è un controllo su tutti i vari aspetti della gestione;  
 è un controllo *in itinere*;  
 ha come finalità l'automiglioramento;

- a) **antecedente** rispetto all'azione gestionale, attraverso la fissazione degli obiettivi e dei programmi da realizzare;
- b) **concomitante** allo svolgimento dell'azione gestionale, attraverso l'analisi degli scostamenti tra le prestazioni realizzate e gli obiettivi fissati in sede di programmazione;
- c) **Sussequente** attraverso la determinazione dei valori e degli indici di efficacia ed efficienza;

è obbligatorio;  
 utilizza principi di revisione aziendale;  
 utilizza strumenti come gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed il budget.

## ECONOMICITA'



## EFFICACIA



## EFFICIENZA

- d) **controllo dei costi e dei rendimenti** connessi all'utilizzo delle risorse dell'ente pubblico reso possibile attraverso l'introduzione della contabilità economica che deve affiancarsi alla contabilità finanziaria allo scopo di effettuare analisi concomitanti e sistematiche sull'andamento generale dell'attività operativa e sull'ottimale e razionale utilizzo delle risorse
- e) **controllo dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia della gestione**

- ) **verifica del raggiungimento degli obiettivi qualitativi** assegnati ad unità organizzative specificatamente responsabilizzate;
- j) **analisi comparata** con altri enti al fine di migliorare i livelli qualitativi e quantitativi dei servizi per la collettività (anche studi ed applicazioni di benchmarking)
- i) **scelte di convenienza economica** comparata volte a prendere decisioni riguardo la possibilità o meno per l'ente di continuare ad erogare un determinato servizio oppure esternalizzarlo; o ancora decisioni riguardo la convenienza di offrire servizi pubblici per altri enti.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI INTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI

Controlli interni d.lgs. 286/1999

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile
2. Controllo di gestione
3. Controllo sulla dirigenza
4. Controllo strategico

Valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale

Valutazione dei dirigenti

i dirigenti sono direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza/efficacia della loro gestione.

- rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.
- **AUTOTUTELA** → **Parere negativo** se l'atto che dovrebbe essere adottato non è economicamente conveniente per l'ente pubblico



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

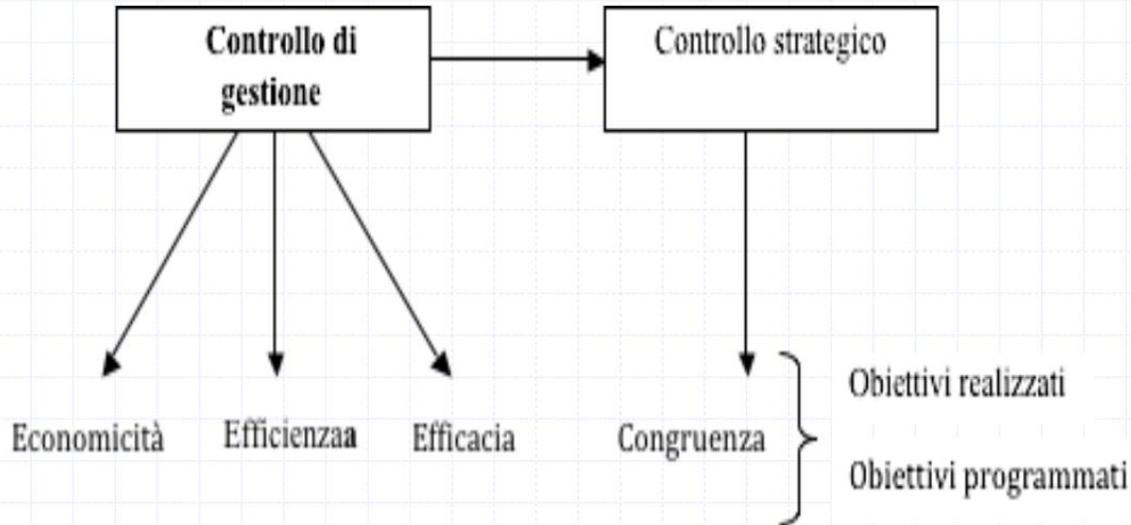
# CONTROLLI INTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI

- Controlli interni d.lgs. 286/1999
1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile
  2. Controllo di gestione
  3. Controllo sulla dirigenza
  4. Controllo strategico

Verifica della congruenza tra gli obiettivi fissati dai piani e programmi dell'organo politico ed i risultati raggiunti

Valutazione e controllo strategico



L'organo del controllo strategico è l'organo di indirizzo e di controllo politico.

è interno  
 si realizza "ex post"  
 è un controllo per l'efficacia della gestione  
 è un controllo sulla gestione ed in particolare sulla missione specifica dell'azienda pubblica  
 è un controllo obbligatorio.

**misurazione e valutazione della performance**  
 (da esercitarsi attraverso Organismi indipendenti di valutazione)  
 interessa anche gli ambiti della trasparenza e della qualità dei servizi.



# CONTROLLI INTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Ragioneria  
Generale  
dello Stato



150° anniversario RGS

1869-2019: Ricorrono i 150 anni dalla istituzione della Ragioneria Generale dello Stato.

Il **22 aprile 1869**, a **Firenze**, nell'allora capitale del Regno d'Italia, il Parlamento approvava la legge n. 5026/1869 che istituiva "alla immediata dipendenza del Ministro delle Finanze una Ragioneria generale".

## Compiti

- garantire la **conoscenza** della situazione finanziaria dello Stato unitario, mediante la corretta e tempestiva tenuta delle scritture contabili
- **assicurare**, la regolarità della spesa pubblica nell'interesse dei cittadini, tramite programmazione
- **responsabilità** di tenere in evidenza i risultati dei conti delle riscossioni e dei versamenti delle pubbliche entrate e delle spese eseguite da ciascuna Amministrazione, di provvedere alla formazione delle situazioni finanziarie e del tesoro e di predisporre, sulla base delle proposte e con gli elementi trasmessi dai singoli Ministeri, il progetto dei bilanci, preventivi e consuntivi, da sottoporre all'approvazione del Parlamento.

Nel **Rendiconto Generale dello Stato** trovano esposizione i risultati della gestione del bilancio dello Stato.

X verificare le modalità e la misura con cui ciascuna Amministrazione ha dato attuazione ai compiti a essa affidati.

Dal 2005 i Rendiconti Generali, dopo la loro approvazione, sono pubblicati in una apposita sezione sul sito della Ragioneria Generale dello Stato: Conto del bilancio e conto del patrimonio.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI INTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Ragioneria  
Generale  
dello Stato



150° anniversario RGS

1869-2019: Ricorrono i 150 anni dalla istituzione della Ragioneria Generale dello Stato.

**Il Dipartimento delle finanze e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato** del Ministero dell'economia e delle finanze provvedono a **monitorare**, rispettivamente, l'andamento delle entrate tributarie e contributive e a pubblicare con cadenza mensile un rapporto su tale andamento.

Il Dipartimento delle finanze provvede altresì a monitorare gli effetti finanziari sul lato delle entrate delle misure tributarie previste dalla manovra di finanza pubblica e dai principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno. Le relazioni di cui al comma 4 dell' articolo 14 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196 presentano un'analisi dei risultati conseguiti in materia di entrata, con riferimento all'andamento di tutte le imposte, tasse e tributi, anche di competenza di regioni ed enti locali, con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione.

- ❑ Rapporto mensile sull'andamento delle entrate tributarie e contributive secondo le disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica (art. 14, comma 5, L. 196/2009)
- ❑ Rapporto sulle entrate tributarie e contributive - **Febbraio 2020** - (art. 14, comma 5, L. 196/2009)
- ❑ La legge di contabilità e finanza pubblica
- ❑ La nota breve sulla legge di contabilità e finanza pubblica

**DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2011, n. 123**

Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI PUBBLICI

**LEGGE 7 dicembre 2012, n. 213**

Conver DL 174/2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni PER zone terremotate nel maggio 2012

## CONTROLLI ENTI TERRITORIALI

① **Controllo sugli equilibri finanziari**



esplicita **tre nuove tipologie di controlli:**

- è strumentale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal P.S.I., mediante il coordinamento e la vigilanza del responsabile del servizio finanziario, nonché dei responsabili dei servizi.

② **Controllo sugli organismi gestionali esterni all'ente**



- verifica, attraverso il controllo sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, l'efficacia e l'economicità degli organismi gestionali esterni all'ente (in particolare le società partecipate).

③ **Controllo della qualità dei servizi**



- verifica della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI ESTERNI

I controlli sugli **atti** possono essere distinti

- in controlli preventivi di legittimità
- e controlli successivi sulla gestione.

Il controllo sugli **organi** –art.141 TUEL  
ipotesi di scioglimento del consiglio nei casi tassativi :

- compiano atti contrari alla Costituzione
- gravi e persistenti violazioni di legge,
- gravi motivi di ordine pubblico;
- non sia approvato nei termini il bilancio

si distinguono in 3 tipologie:

- 1.controllo necessario o obbligatorio;
- 2.controllo eventuale o su richiesta dei consiglieri;
- 3.controllo facoltativo o potestativo.

Il controllo sulle **attività** è esercitato dalla Corte dei Conti, e si tratta di un controllo successivo alla gestione.

Il controllo della Corte dei Conti

# CONTROLLI PUBBLICI

## Il controllo del Prefetto

Qualora si ritenga, sulla base di fondati motivi, che esistono tentativi di **infiltrazioni mafiose** nelle attività riguardanti appalti, concessioni, subappalti, cottimi o contratti simili per la realizzazione di opere e lavori pubblici → il prefetto può chiedere che siano sottoposte a controllo di legittimità le deliberazioni relative ad acquisizioni, alienazioni, appalti e contratti in generale.

## Il controllo del presidente del Consiglio dei Ministri

L'art. 137 del TUEL prevede l'intervento del PCdM su proposta del Ministro competente per materia in caso di **accertata inattività** con riferimento alle funzioni e ai compiti che derivino dall'appartenenza all'Unione Europea o che costituiscono pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali spettanti agli enti locali.

## Il controllo del presidente della Repubblica

L'art. 141 del TUEL prevede lo **scioglimento dei consigli comunali e provinciali** con decreto del Presidente della repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, per atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge, gravi motivi di ordine pubblico, impossibilità di assicurare il normale funzionamento di organi e servizi, la mancata approvazione del bilancio nei termini stabiliti dalla legge.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI ESTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI

## Titolo I – Regioni

Articolo 1 – Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni

Articolo 2 – Riduzione dei costi della politica nella regione

## Titolo II – Province e Comuni

Articolo 3 – Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali

Articolo 3 bis – Incremento della massa attiva della gestione liquidatoria degli enti locali in stato di dissesto finanziario

Articolo 4 – Fondi di rotazione

Articolo 5 – Anticipazione risorse del Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali

### LEGGE 7 dicembre 2012, n. 213

Conver DL 174/2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni PER zone terremotate nel maggio 2012

## Normativa vigente in materia di controlli interni negli enti locali

Disposizioni di diretta applicazione

TUEL 267/2000

Articolo 147 – Tipologia dei controlli interni

Articolo 147 bis – Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Articolo 147 ter – Controllo strategico

Articolo 147 quater – Controllo sulle società partecipate non quotate

Articolo 147 quinquies – Controllo sugli equilibri finanziari

Articolo 196 – Controllo di gestione

Articolo 197 – Modalità del controllo di gestione °

Articolo 198 – Referto del controllo di gestione °

Articolo 198 bis – Comunicazione del referto

° Disposizioni che non rivestono il carattere di principi generali con valore di limite inderogabile e che possono essere derogate dal Regolamento di contabilità dell'ente (art. 152 TUEL)

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della **produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.**”

Articolo 4 – Ciclo di gestione della performance

Articolo 7 – Sistema di misurazione e valutazione della performance

Articolo 9 – Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale

Articolo 11 – Trasparenza



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI ESTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI

I **compiti istituzionali** della Corte dei conti si ripartiscono in:

<b>funzioni di controllo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ assicurare la regolare gestione del pubblico denaro;</li><li>→ garantire l'osservanza della legge nell'attività amministrativa degli organi governativi;</li><li>→ controllo generale di legittimità sugli atti del potere esecutivo;</li><li>→ controllo di legittimità finanziaria sugli atti del potere esecutivo, in qualunque forma emanati, che abbiano riflessi sulla gestione del bilancio;</li><li>→ verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, in relazione ai vincoli di appartenenza dell'Italia all'Unione europea ;</li><li>→ controllo della sana gestione finanziaria degli enti e del funzionamento dei sistemi di controllo interno nel rispetto della natura collaborativa del controllo di gestione.</li></ul>
<b>funzioni giurisdizionali</b>	Si tratta di una <b>giurisdizione amministrativa speciale</b> : amministrativa perché opera in materia amministrativa contabile; speciale perché la competenza è delimitata al giudizio di conto e di responsabilità patrimoniale.
<b>funzioni consuntive</b>	La Corte esprime <b>pareri</b> su tutte le norme e regolamenti in materia di contabilità pubblica.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI ESTERNI

# CONTROLLI PUBBLICI

L'**art. 3 D.L. 174/2012** ha consistentemente **ampliato la funzione di controllo della Corte** nei confronti degli enti locali, che viene ora a comprendere, anche in **corso di esercizio** (semestralmente):

- la **regolarità** della **gestione finanziaria** e degli **atti di programmazione**;
- la **verifica** del funzionamento dei **controlli interni** di ciascun ente.

Il **D.L. n. 174/2011** reca una serie di misure finalizzate ad implementare il sistema dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni.

In particolare si prevede: il **controllo preventivo di legittimità** da parte della Corte sugli atti normativi a rilevanza esterna e sugli atti di programmazione e pianificazione regionali; un **esame sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi**, con i relativi allegati; obbligo per il Presidente della regione di trasmettere alla Corte una relazione annuale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni; la predisposizione di **una relazione semestrale** da parte della Corte sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# CONTROLLI PUBBLICI

**Grazie dell'attenzione**