

Corso di Public Management and Accounting

Laurea magistrale in Accounting e Libera Professione



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Il sistema dei controlli

A.A. 2018/2019

Mussari, Cap. 7



Agenda della lezione

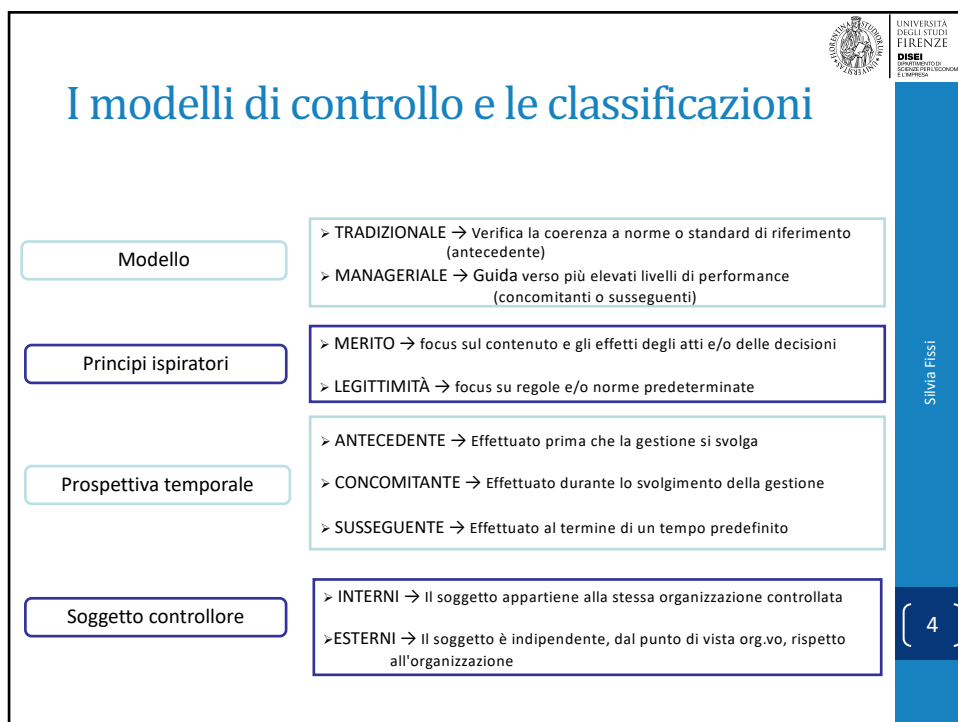
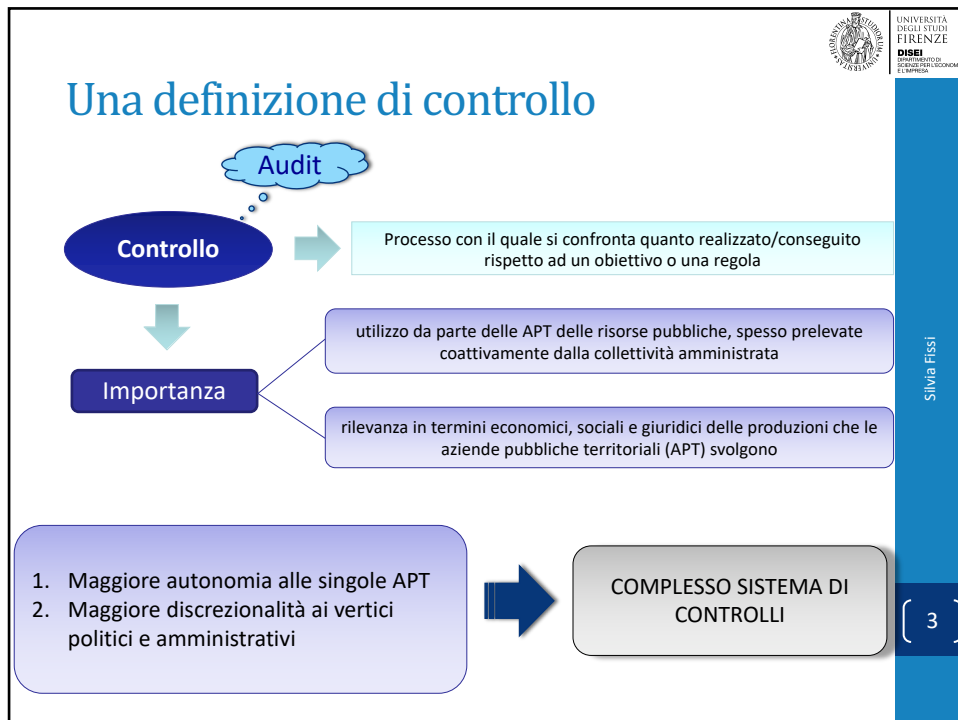
1. Una definizione di **controllo**
2. Il **sistema** e le **tipologie di controlli**
3. I sistemi di **controlli interni ed esterni**

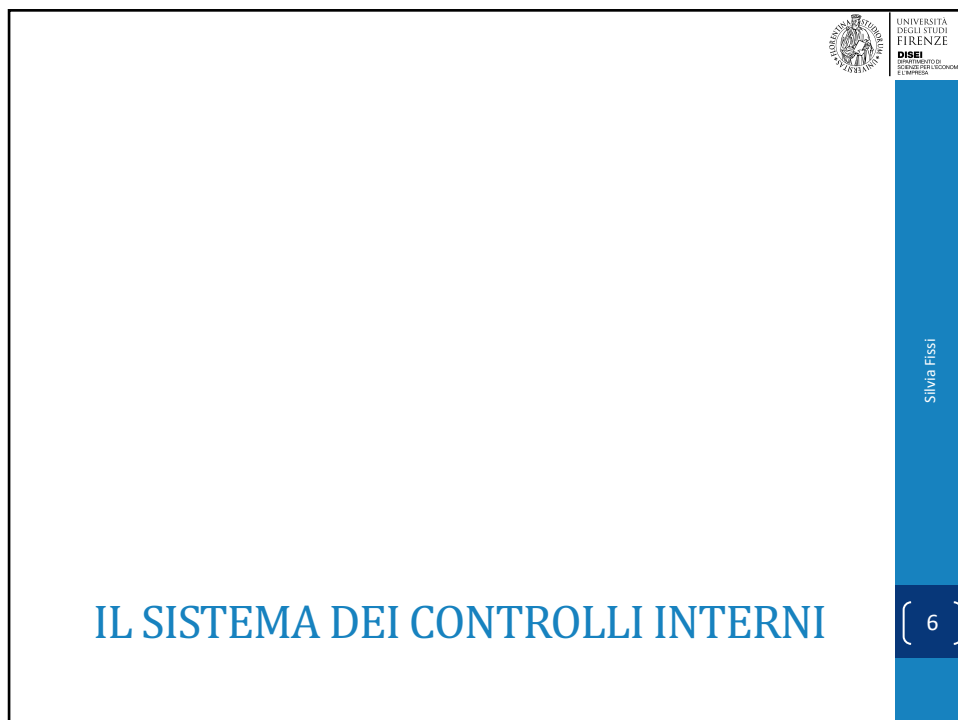
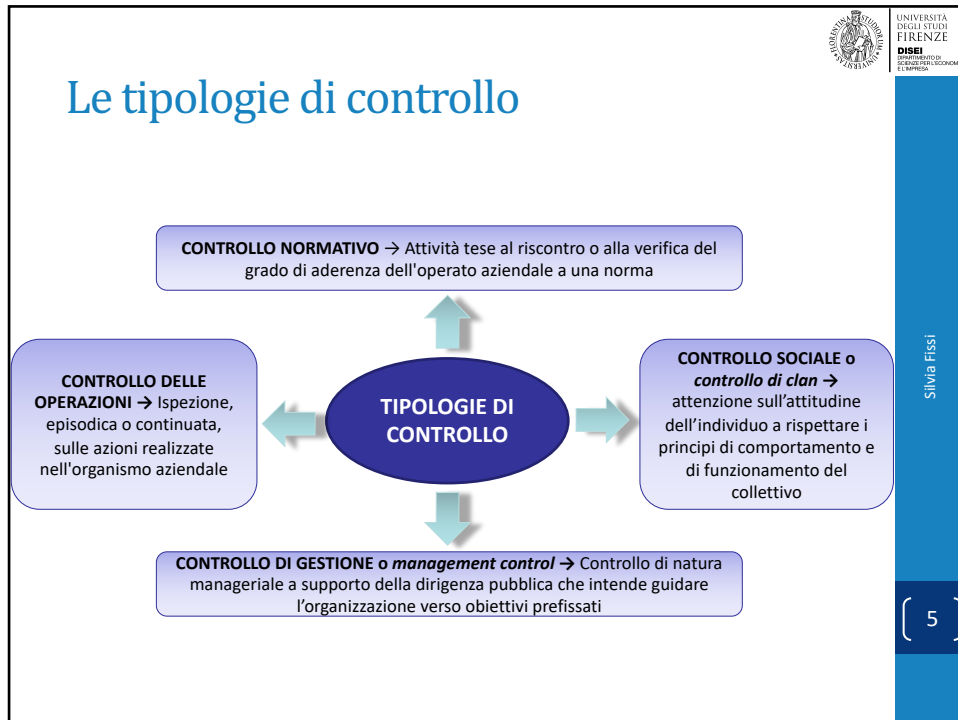


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

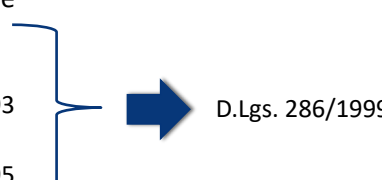
Silvia Fissi

{ 2 }





Breve storia dei sistemi dei controlli interni

- Legge di contabilità 22 aprile 1869, n. 5026
 - R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 → oltre ai controlli di legittimità e contabile, attribuisce al Ministero del Tesoro anche il controllo sulla proficuità della spesa, tuttavia, rimasto inattuato fino agli anni Novanta
 - Anni Settanta: tentativi di introdurre modelli di controllo gestionale
 - Anni Novanta: una serie di norme avvia un processo di rilevanti riforme
 - L. 142/1990
 - L. 241/1990
 - D.Lgs. 29/1993
 - L. 20/1994
 - D.Lgs. 77/1995
- 



Il sistema dei controlli interni: fonti normative

- Sono differenti a seconda del livello amministrativo
 - APTS e APTR → D.Lgs. 286/1999
 - APTL → D.L. 174/2012 convertito, con modificazioni, in L. 213/2012



Il D.Lgs. 286/1999

- Inizialmente, era destinato solo ai ministeri, applicabile dalle Regioni e derogabile dalle altre amministrazioni. È stato poi recepito nell'art. 147 del Tuel, che lo ha reso così obbligatorio anche per gli enti locali
- Prevede 4 forme di controllo interno:
 1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile
 2. Controllo di gestione
 3. Controllo strategico
 4. Valutazione della dirigenza
- Separazione tra le competenze degli organi che si occupano delle 4 forme di controllo



Il sistema dei controlli interni

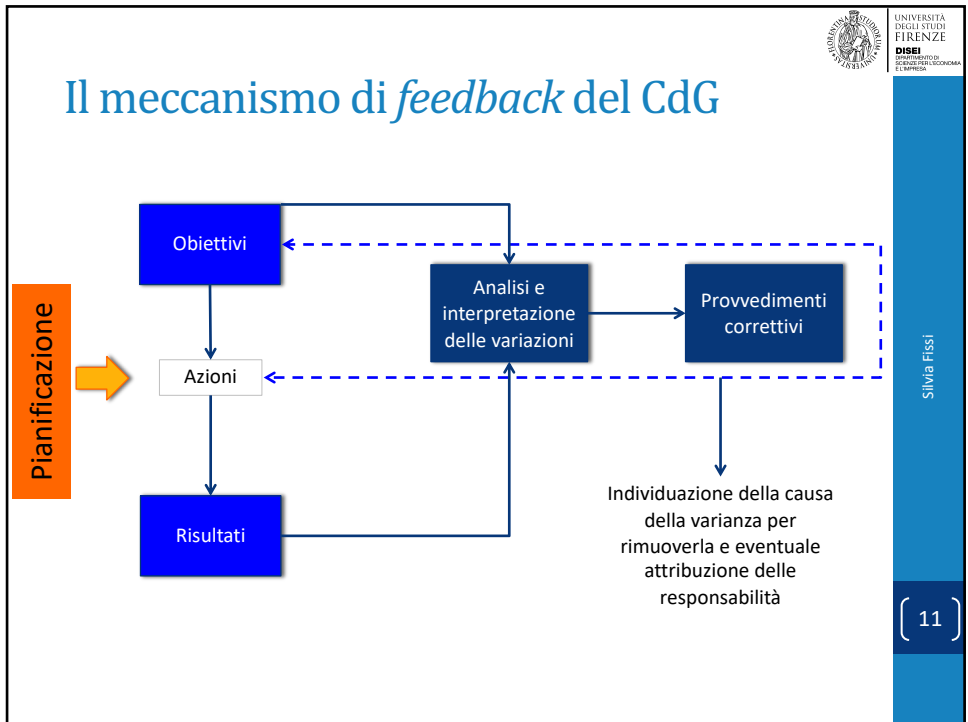
1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

- ✓ Scopo: garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza amministrativa
- ✓ Organi deputati: responsabile del servizio finanziario, organi di revisione, segretario comunale o provinciale (nelle APTL) e i servizi ispettivi nelle altre AP

2. Controllo di gestione (CdG)


- ✓ Scopo: verificare efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati
- ✓ Strettamente dipendente dalla programmazione e pianificazione operativa, fase in cui sono scelti e quantificati gli obiettivi di breve periodo
- ✓ Arco temporale di riferimento: breve periodo





Le caratteristiche degli obiettivi di breve

Chiarezza	L'obiettivo deve essere comprensibile per tutte le persone che lavorano in un singolo centro di responsabilità → presupposti organizzativi per il CDG
Misurabilità	Ogni obiettivo deve essere rilevabile con riferimento a una specifica unità di misura, che nelle APT è quasi sempre quella monetaria; la misurabilità è il presupposto della contabilità: senza misurazione non c'è controllo e neanche un'azione correttiva
Coerenza con gli indirizzi strategici	Occorre evitare che interessi settoriali di singoli centri finiscano per prevalere sugli interessi generali dell'APT, ovvero gli interessi pubblici
Raggiungibilità	I responsabili dei centri devono disporre di leve decisionali coordinate e coerenti con il sistema di autonomia-responsabilità dell'APT, ma sufficienti a raggiungere l'obiettivo
Condivisibilità	La condivisione degli obiettivi va intesa nel senso di favorire uno stile partecipativo e negoziale nei centri, fra i centri e fra i responsabili dei centri e il vertice dirigenziale e politico
Orientamento all'utenza	Qualunque sia l'attività svolta in un singolo centro, essa è sempre strumentale per il soddisfacimento del bisogno dell'utente finale che può essere interno (altro centro) o esterno
Orientamento al miglioramento	Gli obiettivi devono essere connessi ad azioni, processi e attività tesi a migliorare i servizi prodotti nel centro; i miglioramenti non necessariamente si traducono in nuovi servizi
Armonia con le risorse disponibili	Non è possibile disgiungere gli obiettivi dalle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili e valutate nei loro profili quantitativi e qualitativi
Coerenza con gli obiettivi assegnati ad altri centri	Occorre garantire coerenza fra gli obiettivi assegnati ai singoli centri al fine di evitare il rischio di danneggiare l'azienda per migliorare i risultati dei singoli centri
Connessione ai meccanismi incentivanti	Si devono individuare e definire dei meccanismi incentivanti in modo che siano percepibili per dirigenti e funzionari le conseguenze del perseguimento (o meno) degli obiettivi assegnati
Rivedibilità	Dev'essere sempre possibile rivedere gli obiettivi e le connesse dotazioni nel corso dell'anno, qualora ciò si renda necessario in seguito ad un'analisi degli scostamenti fra obiettivi e risultati




UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI ECONOMIA
E STATISTICA

I documenti per il CdG

APTS	APTR	APTL
Direttive ministeriali	Differente in ogni Regione (ad esempio, la Regione Toscana adotta il Piano di gestione)	Piano esecutivo di gestione (PEG)

Silvia Fissi

{ 13 }



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI ECONOMIA
E STATISTICA

Il sistema dei controlli interni

3. Controllo strategico

- ✓ Scopo: determinare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di predisposizione e attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico
- ✓ Comprensione dell'adeguatezza dei risultati rispetto agli obiettivi definiti in fase di programmazione strategica

Silvia Fissi

{ 14 }

Il controllo strategico

- Negli anni Settanta, si collocano i primi studi di Newman applicati all'impresa
- Monitora, oltre al conseguimento degli obiettivi strategici, anche i fattori interni ed esterni al fine di individuare le opportunità e le minacce per l'impresa
- È applicabile in tutte le aziende → la strategia nella PA
 - Ambito normativo ben definito che identifica chiaramente le finalità istituzionali
 - La strategia può essere definita come l'insieme di idee, valori e comportamenti per individuare le finalità di lungo periodo e gli obiettivi di medio termine, nonché le linee di azione e le risorse necessarie a raggiungerli
 - Rapporto tra politici e dirigenti




Il sistema dei controlli interni

4. Valutazione della dirigenza

- ✓ La valutazione delle prestazioni dirigenziali è divenuta controllo esterno ai sensi del D.Lgs. 150/2009 nel momento in cui a valutare sono gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV). Rimane un controllo interno ove permangono in funzione i Nuclei di Valutazione (NdV)






UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E LETTERE

Silvia Fissi

IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEGLI ENTI LOCALI

{ 17 }



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E LETTERE

Silvia Fissi

La riforma del decreto “enti locali”

- Art. 3 del D.L. 174/2012 (convertito con modificazioni in L. 213/2012) ha ridisegnato
 - Controlli interni
 - Controlli esterni
 } Modifica e integrazione del Tuel
- Il legislatore non ha puntato in modo deciso né sugli uni né sugli altri

{ 18 }

Gli attuali riferimenti normativi per i controlli interni delle APTL

- D.L. 174/2012 (decreto enti locali) recepito poi nel Tuel
- Gli altri sistemi di controllo individuati dal Tuel
 - Controllo di gestione (artt. 196-198*bis*)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Silvia Fissi

[19]

Il sistema dei controlli nel decreto “enti locali”

- Ha riscritto l'art. 147 del Tuel e ha aggiunto 4 articoli da 147*bis* a 147*quinquies*
- Ha previsto sei tipologie di controllo
 1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 147*bis*)
 2. Controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a)
 3. Controllo sugli equilibri di bilancio (art. 147*quinquies*)
 4. Controllo strategico (art. 147*ter*)
 5. Controllo sulle società partecipate (art. 147*quater*) e sugli organismi gestionali esterni (art. 147, co. 2, lett. d)
 6. Controllo sulla qualità dei servizi erogati (art. 147, co. 2, lett. e)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Silvia Fissi

[20]


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO, SOCIALE
E SANITARIO


Dal 2015

Comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti	Tutti gli altri Comuni e le Province
<ul style="list-style-type: none"> • Controllo regolarità amministrativa e contabile • Controllo di gestione • Controllo degli equilibri di bilancio 	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo di regolarità amministrativa e contabile • Controllo di gestione • Controllo degli equilibri di bilancio • Controllo strategico • Controllo sulle partecipate • Controllo sulla qualità dei servizi erogati



2013-2014 fase transitoria: applicati nel 2013 dagli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti e nel 2014 da quelli con popolazione superiore a 50.000 abitanti

Silvia Fissi
(21)


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO, SOCIALE
E SANITARIO

Il nuovo art. 147

- Conferma i principi generali previsti dal D.Lgs. 286/1999 (distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione) e alcuni controlli (di regolarità amministrativa e contabile, di gestione e strategico)
- Aggiunge alcune tipologie di controllo (sugli equilibri finanziari, sulle società partecipate non quotate e sulla qualità dei servizi erogati)
- Elimina la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale, comunque obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 150/2009
- Stabilisce come il sistema dei controlli interni debba essere organizzato: partecipazione del Segretario, del Direttore generale, dei Responsabili di servizi e delle unità di controllo

Silvia Fissi
(22)

Il regolamento sui controlli interni

- Emanato dal Consiglio dell'ente entro il 9.1.2013
 - Per la prima volta, gli strumenti di controllo devono essere "resi operativi dall'ente locale" ed è insufficiente la sola approvazione del regolamento
- Inviato al Prefetto e alla Corte dei conti
- Definisce gli strumenti e le modalità di controllo



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E LETTERE

Silvia Fissi

{ 23 }

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 147bis Tuel) (1/2)

- Garantisce legittimità contabile e amministrativa, trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa
- Gli atti soggetti al controllo, scelti con selezione casuale e a campione, possono essere determinazioni di impegno di spesa, contratti, atti amministrativi
- È espletato in fase:
 - **Preventiva** → Responsabile di servizio (parere di regolarità tecnica) + Responsabile del servizio finanziario (parere di regolarità contabile + visto attestante la copertura finanziaria) → nuovo art. 49 del Tuel
 - **Successiva** → principi generali di revisione e modifiche definite dall'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la guida del Segretario



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E LETTERE

Silvia Fissi

{ 24 }

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 147bis Tuel) (2/2)

- Livello minimo di controllo richiesto dal legislatore → si possono prevedere ulteriori attività da presidiare
- Il Segretario trasmette periodicamente le risultanze ai Responsabili dei servizi, agli organi di revisione e di valutazione dei dipendenti e al Consiglio comunale, in modo da permettere un'analisi della gestione passata e il miglioramento di quella futura



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Silvia Fissi

{ 25 }

Il controllo strategico (art. 147ter Tuel)

- Rileva i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti nei programmi approvati dall'organo consiliare dell'ente, gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, la qualità dei servizi erogati, il grado di soddisfazione della domanda espressa e gli aspetti socio-economici
- L'unità alla quale è affidato lavora sotto la direzione del Direttore generale o del Segretario ed elabora report periodici da sottoporre a Giunta e Consiglio



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Silvia Fissi

{ 26 }

Il controllo sulle società non quotate partecipate

- Art. 147^{quater}, co. 2, del Tuel: “[...] 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”
- I risultati conseguiti complessivamente dall'ente e dalle sue partecipate dovranno essere rilevati attraverso un **bilancio consolidato** → argomento affrontato nelle prossime lezioni



Il controllo sugli equilibri finanziari

- Art. 147^{quinqies} del Tuel
 - Artt. 153 (“Servizio economico-finanziario”) e 103 (“Salvaguardia degli equilibri di bilancio”) del Tuel
- Svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile dei servizi finanziari e sotto la vigilanza dell'organo di revisione, coinvolgendo il Direttore generale, il Segretario e i Responsabili dei servizi
- Modalità operative determinate dal regolamento di contabilità dell'ente → le novità riguardano 3 profili:
 - Equilibrio monetario
 - Obblighi del Patto interno di stabilità
 - Valutazione degli effetti degli organismi gestionali esterni





Il controllo di gestione (1/2)

- Disciplinato dagli artt. 196-198bis del Tuel, dallo Statuto e dal Regolamento di contabilità dell'ente
 - *“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 dalla comparazione tra costi e quantità di servizi offerti, la funzionalità organizzativa dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nella realizzazione dell'ente”* (art. 196, co. 2, Tuel)
- Ha per oggetto la totalità dell'attività amministrativa e gestionale dell'ente



Il controllo di gestione (2/2)

- Si configura come un “servizio” → supporto informativo per le altre tipologie di controllo (valutazione dei dirigenti e della qualità dei servizi, controllo strategico)
- Il referto sul controllo di gestione è redatto dall'ufficio al quale è affidato e poi inviato ad Amministratori, Responsabili dei servizi e Corti dei conti
- Nelle APTL il documento alla base del controllo di gestione è il Piano Esecutivo di Gestione (PEG)

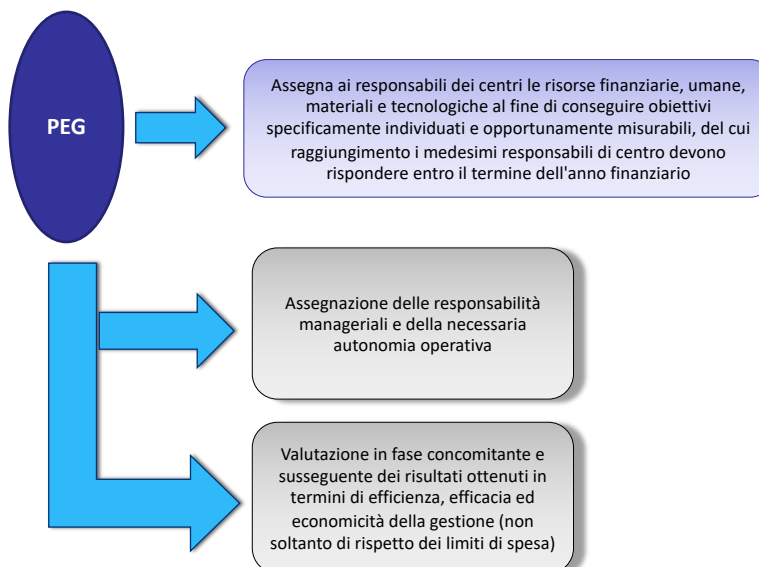


Il piano esecutivo di gestione (1/2)

- Disciplinato dall'art. 169 del Tuel
- Facoltativo nei Comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti
- Ha natura previsionale e funzione autorizzatoria
- Predisposto dalla Giunta secondo competenza (per il primo anno anche per cassa), prima dell'inizio dell'esercizio, sulla base del BPFA deliberato dal Consiglio
 - Suddivide ulteriormente entrate e spese del BPFA
 - Contiene anche dati quali-quantitativi di natura economica e gestionale
- Deve coprire tutta l'attività dell'APTL e rappresenta così la struttura organizzativa dell'ente per centri di responsabilità (rilevanza organizzativa)



Il piano esecutivo di gestione (2/2)



Il controllo sulla qualità dei servizi erogati (art. 147, co. 2, lett. e) Tuel)

- Verifica il miglioramento continuo delle performance e l'innalzamento progressivo degli standard di qualità dei servizi pubblici
- Garantito sia direttamente, sulla base della misurazione e valutazione degli standard di qualità adottati dall'ente e pubblicizzati sul sito istituzionale, sia mediante organismi gestionali esterni, secondo metodologie di misurazione della soddisfazione degli utenti esterni/interni → **customer satisfaction**
- Realizzato dalle strutture che si occupano della programmazione e del controllo



I CONTROLLI ESTERNI





La rendicontazione sociale negli enti locali

- È un'esigenza e un diritto dei cittadini
- È un dovere per gli amministratori pubblici, ma in realtà non obbligatoria
- È necessaria per incrementare la trasparenza, la partecipazione della collettività e il consenso politico
- È multidimensionale: informazioni economiche, finanziarie, patrimoniali, sociali, ambientali, civili, culturali dell'attività di impresa

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E STATISTICHE

Silvia Fissi

36

Le teorie alla base della rendicontazione sociale

- Corporate Social Responsibility (CSR) o Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI)
- Etica d'impresa
- Teoria degli stakeholder

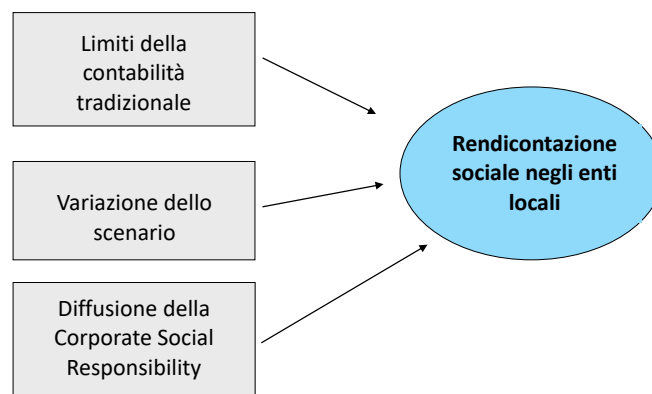


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
ECONOMICHE

Silvia Fissi

[37]

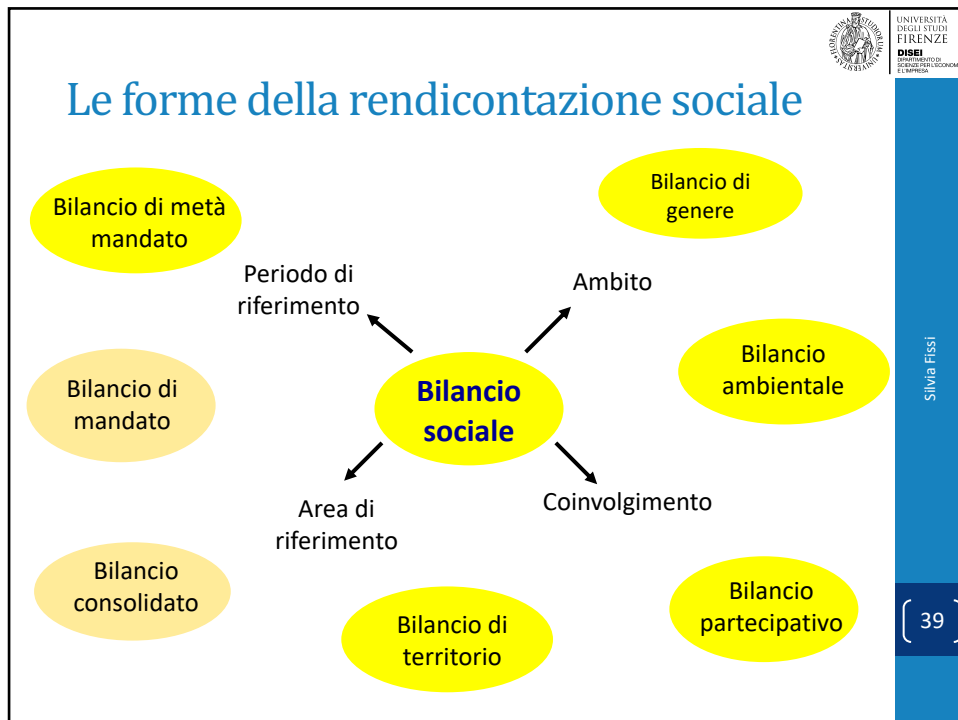
I presupposti della rendicontazione sociale



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
ECONOMICHE

Silvia Fissi

[38]




UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO
ECONOMICO
E SOCIETARIO

Il bilancio sociale

- È il documento volontario più diffuso per la rendicontazione sociale
- È un consuntivo con cui un ente locale rendiconta ai propri stakeholder i risultati e le ricadute sociali dell'attività svolta
- Sono stati realizzati alcuni modelli per le imprese e alcuni di essi sono stati poi adattati al settore pubblico
 - Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (GBS)
 - Global Reporting Initiative (GRI)
 - Direttiva in materia di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del Ministro della Funzione Pubblica del 16 marzo 2006 (cosiddetta «direttiva Baccini»)

Silvia Fissi

(40)




UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI ECONOMIA
E STATISTICA

La struttura del bilancio sociale (1/2)

A. Presentazione iniziale e identità dell'ente:

- La lettera del Sindaco o del Presidente della Provincia
- La vision e la mission
- La metodologia di redazione del Bilancio Sociale
- La storia
- L'economia
- L'andamento demografico

41



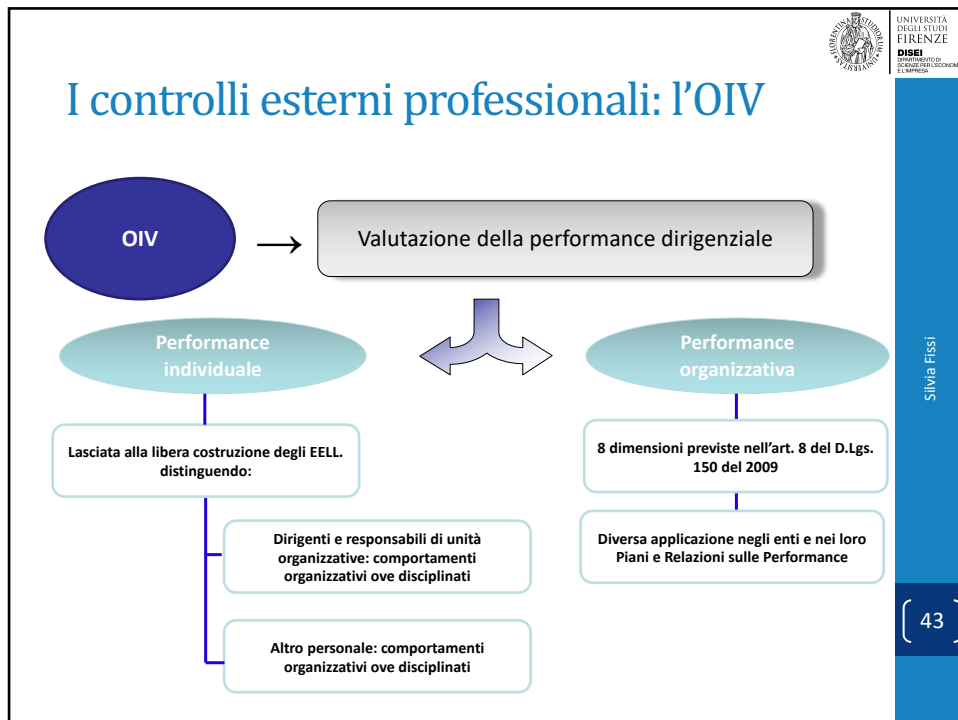
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI ECONOMIA
E STATISTICA

La struttura del bilancio sociale (2/2)

B. Sintesi dei dati di bilancio

- Le entrate (sintesi dei dati del Conto Consuntivo)
 - Ripartizione per provenienza da macrogruppi di stakeholder (imprese e cittadini)
- Le spese correnti e per investimento (sintesi dei dati del Conto Consuntivo)
 - Per gruppi di stakeholder cui sono destinate (famiglie, anziani, giovani, ecc.)
 - Per settori o aree di rendicontazione
 - Per aree territoriali
- L'organigramma dell'ente
- Il patrimonio immobiliare e le partecipazioni

42



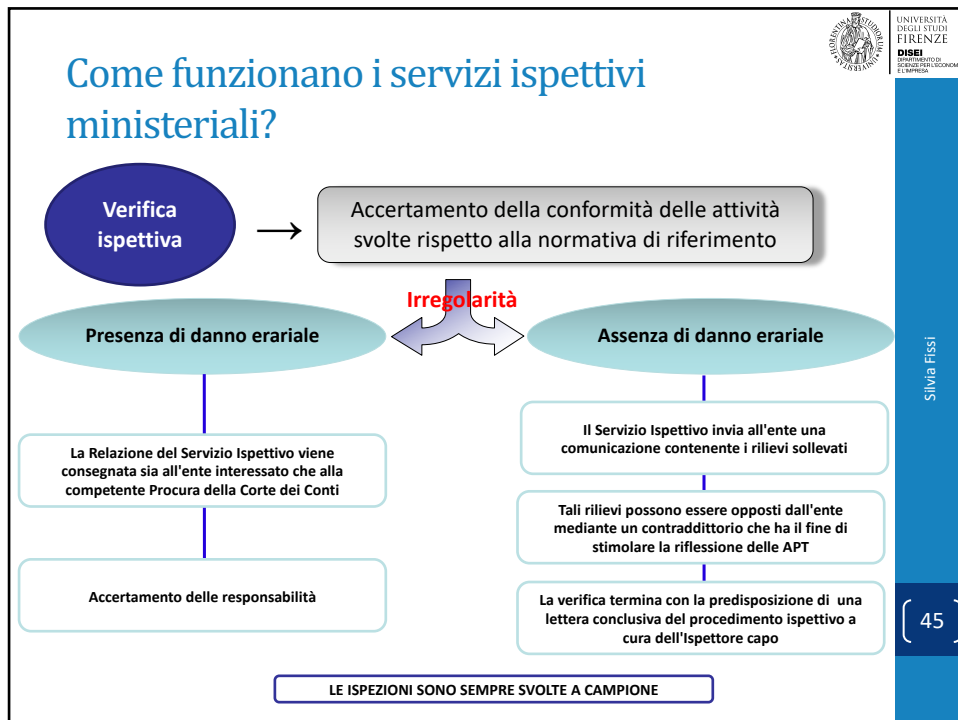
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E POLITICHE

I controlli esterni professionali: i servizi ispettivi ministeriali

- Il MEF ha tradizionalmente beneficiato di una potestà ispettiva sulle amministrazioni dello Stato e sulle aziende autonome fin dall'unità d'Italia
- Le funzioni di controllo, monitoraggio e vigilanza sulla finanza pubblica sono svolte adesso dalla RGS, anche attraverso i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (SIFiP)
 - I SIFiP svolgono verifiche amministrativo-contabili presso tutte le PA di cui all'art. 1 della L. 196/2009 e all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001 e le società partecipate delle PA
 - I SIFiP hanno competenza trasversale sia in termini di soggetti che di materie ispezionabili e accertano la regolarità amministrativo-contabile e le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche

Silvia Fissi


44



Le verifiche del Mef (art. 148, co. 2, del Tuel)

- Può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile ai sensi della L. 196/2009, oltre negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le **rilevazioni del Sistema Informativo sulle operazioni degli enti pubblici (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 della spesa degli organi politici istituzionali





UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

I numeri del SIFiP

- Nel periodo 2014/2017 sono state effettuate numerose ispezioni, oltre il 20% delle quali in enti locali


Categoria ente	2014	2015	2016	2017
Totale PA	195	155	126	131
<i>Di cui enti locali</i>	41	34	35	27

Elenco dettagliato ispezioni svolte presso gli Enti locali-anno 2017

comune-Andria; comune-Angiari; comune-Avellino; comune-Bolzano; comune-Bozen; comune-Brescia; comune-Casale Monferrato; comune-Cin-sello Balsamo; comune-Conversano; comune-Florida; comune-Gallarate; comune-Gallarate Mare; comune-Imperia; comune-La Maddalena; comune-Manciano; comune-Manduria; comune-Modena; comune-Monte Sant'Angelo; comune-Ostiano; comune-Pontremoli; comune-Portomaggiore; comune-Reggio nell'Emilia; comune-Rocca di Papa; comune-Roseto degli Abruzzi; comune-Torre del Greco; comune-Tricase; comune-Valdobbadiene; comune-Vietri sul Mare; comune-Vittoria

Fonte: Montanari, 2018

[47]



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Le principali criticità riscontrate negli Enti Locali durante le ispezioni

Argomento	Incidenza%
Personale	59.622%
Bilancio e scritture contabili	17.808%
Attività istituzionale	12.72%
Attività negoziale	6.719%
Ordinamento	2.74%
Patrimonio	0.326%
Adempimenti fiscali	0.065%

Fonte: Montanari, 2018

[48]

Le principali criticità riscontrate nelle PA durante le ispezioni

Argomento	Incidenza%
Personale	38.762%
Bilancio e scritture contabili	21.211%
Attività istituzionale	15.579%
Attività negoziale	11.566%
Patrimonio	7.773%
Ordinamento	4.586%
Adempimenti fiscali	0.523%

Fonte: Montanari, 2018



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
CERSIPA
CENTRO STUDI E RICERCA
SULLA P.A.

Silvia Fissi

49

I controlli esterni professionali: la Corte dei conti

- Art. 100, co. 2, della Costituzione:
 - *“La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”*
- Art. 103, co. 2, della Costituzione:
 - *“La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”*



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
CERSIPA
CENTRO STUDI E RICERCA
SULLA P.A.

Silvia Fissi

50



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Il controllo esterno professionale della Corte dei conti sugli enti locali (1/2)

- È disciplinata dall'art. 148 del Tuel
 - Il Sindaco dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e delle città metropolitane e il Presidente della provincia redigono un referto **annuale** da inviare alla competente Sezione regionale di controllo della Corte sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e l'adeguatezza dei controlli interni
 - Deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR indica il contenuto del referto annuale

Silvia Fissi

(52)

Il controllo esterno professionale della Corte dei conti sugli enti locali (2/2)

- Art. 148*bis* del Tuel
 - Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dell'art. 119, co. 6, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari
 - Necessità di tenere conto anche delle partecipazioni in società controllate alle quali è affidata la gestione di SPL e di servizi strumentali



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Silvia Fissi

{ 53 }

I controlli esterni professionali: l'organo di revisione

- Obbligatorio per le APTL e, dal 2012, per le APTR
- Controllo contabile e gestionale di tipo collaborativo con gli organi di indirizzo e controllo dell'ente locale
- Pareri, osservazioni, proposte → controllo contabile e miglioramento della gestione
- Art. 234 del Tuel indica i requisiti dei revisori
 - Indipendenza
 - Professionalità



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Silvia Fissi

{ 54 }

La composizione dell'organo di revisione (art. 234, co. 2, del Tuel)

- Enti con popolazione superiore a 15 mila abitanti
 - Collegio dei Revisori formato da un iscritto all'Albo dei ragionieri, un iscritto all'Albo dei dottori commercialisti e un iscritto al Registro dei revisori (Presidente)
 - D.Lgs. 130/2005: dall'1.1.2008 è in vigore l'albo unico "Dottori commercialisti ed esperti contabili" → sentenza del Consiglio di Stato
- Enti con popolazione inferiore ai 15 mila abitanti
 - Revisione unico, appartenente a una delle tre categorie precedenti



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI ECONOMIA
E STATISTICA

Silvia Fissi

{ 55 }

Il nuovo sistema di scelta del D.L. 138/2011 (convertito in L. 148/2011)

- A decorrere dal primo rinnovo dell'Organo di Revisione successivo alla data di entrata in vigore del D.L. 138/2011, i Revisori degli enti locali sono scelti **mediante estrazione** da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti a livello regionale nel Registro dei revisori legali, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
- Emanazione, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto (ovvero entro 11.11.2011), di un Decreto del Ministero dell'Interno per stabilire i criteri di inserimento nell'elenco



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI ECONOMIA
E STATISTICA

Silvia Fissi

{ 56 }

Decreto del Ministero dell'Interno del 15.2.2012 n. 23 (1/3)

- Istituisce presso il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, l'elenco dei Revisori dei conti degli enti locali e stabilisce le modalità di scelta dell'Organo di Revisione
 - Circolare del Ministero dell'Interno FL 7/2012
- L'inserimento nell'elenco avviene a livello regionale, secondo la residenza del richiedente, e per fasce di comuni
 - Fascia 1: fino a 4.999 abitanti
 - Fascia 2: da 5.000 a 14.999 abitanti
 - Fascia 3: oltre 15.000 abitanti, più le province



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E LETTERE

Silvia Fissi

{ 57 }

Decreto del Ministero dell'Interno del 15.2.2012 n. 23 (2/3)

- Per ogni fascia sono previsti diversi requisiti (art. 3)
 - Fascia 1 (co. 2)
 - Iscrizione da almeno 2 anni nel Registro dei Revisori legali o all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
 - Conseguimento nel periodo 1.1-30.11 dell'anno precedente di almeno 10 crediti formativi per aver partecipato a corsi e/o seminari in tema di contabilità pubblica e gestione degli enti locali
 - Fascia 2 (co. 3)
 - Iscrizione da almeno 5 anni nel Registro dei Revisori legali o all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
 - Aver svolto almeno un incarico di Revisore dei conti per 3 anni
 - Conseguimento nel periodo 1.1-30.11 dell'anno precedente di almeno 10 crediti formativi per aver partecipato a corsi e/o seminari in tema di contabilità pubblica e gestione degli enti locali



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E LETTERE

Silvia Fissi

{ 58 }

Decreto del Ministero dell'Interno del 15.2.2012 n. 23 (3/3)

- Fascia 3 (co. 4)
 - Iscrizione da almeno 10 anni nel Registro dei Revisori legali o all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
 - Aver svolto almeno due incarichi di Revisore dei conti presso enti locali, ciascuno per 3 anni
 - Conseguimento nel periodo 1.1-30.11 dell'anno precedente di almeno 10 crediti formativi per aver partecipato a corsi e/o seminari in tema di contabilità pubblica e gestione degli enti locali



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Silvia Fissi

{ 59 }

Scelta dell'organo di revisione (art. 5)

- Il procedimento ha inizio con una comunicazione da parte dell'ente locale alla Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo della provincia di appartenenza della scadenza dell'organo di revisione
- La Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo comunica data, ora e luogo nel quale si procederà all'estrazione, in seduta pubblica, alla presenza del Prefetto o di un suo delegato
- L'estrazione avverrà tramite sistema informatico con procedura standardizzata, estraendo dall'elenco regionale in relazione alla fascia di appartenenza dell'ente locale tre nominativi per ciascun componente dell'organo di revisione da rinnovare, annotando l'ordine di estrazione
- Sarà designato per la nomina il primo degli estratti, al quale subentreranno gli altri in ordine di estrazione in caso di rinuncia o impedimento all'incarico
- Della procedura si redige un verbale che sarà trasmesso all'ente interessato in modo che il Consiglio possa procedere alla nomina dei soggetti estratti



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Silvia Fissi

{ 60 }

La composizione del collegio (art. 6)

- Negli organi collegiali, la funzione di **presidente** è svolta dal soggetto che ha ricoperto il maggior numero di incarichi di revisore presso enti locali e, a parità di numero di incarichi, ha rilevanza la maggiore dimensione demografica degli enti presso i quali sono stati svolti gli incarichi



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E METODI

Silvia Fissi

{ 61 }

Le modalità di inserimento nell'elenco (art. 7)

- La domanda di inserimento nell'elenco dei revisori è presentata al Ministero dell'Interno esclusivamente per via telematica entro un termine fissato con avviso pubblicato in Gazzetta ufficiale e online



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E METODI

Silvia Fissi

{ 62 }

Le caratteristiche dell'incarico di Revisore

- Incompatibilità (art. 236, co. 1, Tuel e art. 2399 C.C.)
- Ineleggibilità (art. 236 Tuel)
- Cessazione dall'incarico (art. 235, co. 2, Tuel)
 - Scadenza mandato (triennale)
 - Dimissioni volontarie
 - Impossibilità, per qualsiasi causa, a svolgere l'incarico per un periodo di tempo determinato dal regolamento dell'ente
- Revoca per inadempimento (art. 235, co. 2, Tuel)
 - Mancata presentazione della Relazione sul rendiconto, dei pareri, delle attestazioni, ecc.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO ECONOMICI
E METODICI

Silvia Fissi

{ 63 }

Le funzioni dell'organo di revisione (art. 239 Tuel) (1/2)

- Modificato dal D.L. 174/2012 → ampliamento
- a) Collaborazione con il Consiglio
- b) Pareri in materia di
 - 1) Strumenti di programmazione economico-finanziaria
 - 2) Proposta di bilancio di previsione e verifica degli equilibri e variazioni di bilancio
 - 3) Modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione a organismi esterni
 - 4) Proposte di ricorso all'indebitamento
 - 5) Proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa
 - 6) Riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni
 - 7) Proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO ECONOMICI
E METODICI

Silvia Fissi

{ 64 }

Le funzioni dell'organo di revisione (art. 239 Tuel) (2/2)

- c) Vigilanza su regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione
- d) Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto della gestione
- e) Referto all'organo consiliare di gravi irregolarità di gestione
- f) Verifiche di cassa



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E METODI

Silvia Fissi

{ 65 }

I principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali (1/2)

- Pubblicati nel febbraio 2019 dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
 1. Organo di revisione: composizione, funzionamento, programmazione e organizzazione dell'attività di revisione
 2. Funzioni dell'Organo di revisione: attività di collaborazione, pareri obbligatori e vigilanza
 3. Controlli sugli atti di programmazione e sul bilancio di previsione
 4. Controlli di regolarità amministrativo-contabile sulle entrate e sulle spese
 5. Controlli sul rendiconto
 6. Controlli sui vincoli di assunzioni e sulle spese del personale



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI SCIENZE
E METODI

Silvia Fissi

{ 66 }

I principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali (2/2)

7. Controlli sull'indebitamento
8. Controlli sugli agenti contabili e verifiche di cassa
9. Controlli sulla gestione economico-patrimoniale, conto economico e stato patrimoniale
10. Controlli sugli organismi partecipati
11. Controlli sugli adempimenti fiscali
12. Controlli sul bilancio consolidato



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO DI ECONOMIA
E STATISTICA

Silvia Tissi

{ 67 }