



Ministero
dell'Economia e delle Finanze
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA – UFFICI – XIII – XIV – XV

Prot. 0095674

Roma, 7 SET. 2011

- Agli Uffici centrali del bilancio presso i Ministeri
LORO SEDI
- All'Ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato
Piazza Mastai, 11
00153 ROMA
- Alle Ragionerie territoriali dello Stato
LORO SEDI
- e, p.c. Alle Amministrazioni centrali dello Stato
LORO SEDI
- Alla Corte dei conti
Via Baiamonti, 25
00195 ROMA

OGGETTO Decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante: "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa".

Prime indicazioni applicative.

1. Premessa.

Nella G.U. n. 179 del 3 agosto 2011 è stato pubblicato il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (d'ora in poi decreto legislativo), emanato in attuazione della delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa, contenuta nell'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni e integrazioni.

Il decreto legislativo ha riordinato organicamente le norme di controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto dal Sistema delle ragionerie ed ha introdotto taluni strumenti di potenziamento con innovazioni di carattere procedurale. In particolare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella delega, ha provveduto al riordino delle procedure dei controlli preventivi e successivi, alla loro semplificazione e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini.

Giova precisare che la riforma, lasciando inalterate le norme di contabilità generale dello Stato di carattere sostanziale che attengono al contenuto, alla forma ed all'*iter* formativo degli atti controllati, disciplina unicamente l'aspetto procedurale dei controlli. Le nuove norme non pongono l'attenzione in modo specifico ad istituti di carattere sostanziale, quali l'impegno, il pagamento, la competenza, i residui, ma considerano in modo ampio, ai fini dell'assoggettamento al controllo, gli atti che determinano effetti finanziari.

L'ampiezza terminologica utilizzata renderà applicabili le nuove disposizioni anche qualora dovessero intervenire cambiamenti della struttura del bilancio e degli atti di spesa (ad esempio nel caso di passaggio ad un bilancio di sola cassa, ovvero ad una contabilità esclusivamente economico-patrimoniale, in cui gli impegni non avrebbero la stessa connotazione giuridica).

Ovviamente il legislatore, con il richiamo agli atti che determinano un effetto finanziario, si riferisce, prioritariamente, agli atti di impegno e di pagamento, propri dell'attuale assetto normativo-contabile.

Il decreto legislativo consta di cinque titoli:

- Titolo I (articoli 1- 4): "Principi generali e criteri direttivi".
- Titolo II (articoli 5 – 18): "Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali".
- Titolo III (articoli 19 – 22): "Controlli dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti e organismi pubblici".
- Titolo IV (articoli 23 e 24): "Controlli dei Servizi ispettivi di Finanza Pubblica".
- Titolo V (articoli 25 – 28): "Analisi e valutazione della spesa".

Ciò premesso, in sede di prima applicazione del decreto legislativo, si ritiene opportuno evidenziare le innovazioni di maggior rilievo e fornire le indicazioni operative necessarie per

assicurare l'uniforme interpretazione delle nuove disposizioni da parte degli uffici di controllo nell'espletamento della propria attività istituzionale.

2. Ambito di applicazione.

Il titolo I reca i principi generali comuni a tutte le tipologie di controllo, stabilendo all'articolo 2 che il controllo di regolarità amministrativa e contabile ha per oggetto gli atti aventi riflesso sui bilanci dello Stato, delle altre amministrazioni pubbliche e degli organismi pubblici.

Il controllo degli atti aventi riflessi finanziari è svolto dagli organi appositamente previsti nei diversi comparti della pubblica amministrazione e, per quanto concerne le amministrazioni statali, da parte degli uffici della Ragioneria generale dello Stato, segnatamente gli Uffici centrali del bilancio operanti presso ogni ministero (UCB) e le Ragionerie territoriali dello Stato operanti in provincia (RTS).

Giova precisare che la riforma, all'articolo 2, comma 4, ha fatto salve tutte le speciali disposizioni che prevedono diverse tipologie o procedure di controllo per le amministrazioni, gli organismi e gli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile.

Tra le esclusioni devono annoverarsi, a titolo esemplificativo, gli organi costituzionali e gli organi a rilevanza costituzionale (Senato e Camera dei Deputati, Corte Costituzionale, Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Consiglio superiore della magistratura, etc).

Il titolo I, infine, all'articolo 4, definisce l'ambito di applicazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa intesa come l'attività sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Le disposizioni su tale attività si applicano alle amministrazioni centrali dello Stato mentre le altre amministrazioni pubbliche, come precisato dal comma 3 dell'articolo 4, svolgono attività di analisi e valutazione della spesa e di monitoraggio e valutazione degli interventi nell'ambito della propria autonomia.

Una graduale estensione dell'attività è prevista, inizialmente in via sperimentale, per quanto riguarda in particolare le amministrazioni pubbliche sottoposte alla vigilanza dei Ministeri (articolo 28).

Le disposizioni del titolo II riguardano il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali. In tale ambito meritano menzione le eccezioni dettate

dall'articolo 5, comma 1 -in base al quale rimangono in vigore tutte le speciali disposizioni sul controllo preventivo vigenti per le amministrazioni, gli organismi e gli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile- e dall'articolo 11, comma 6, il quale, analogamente, fa salve le diverse attribuzioni di competenza territoriale dettate da specifiche leggi di settore, nonché tutte le speciali disposizioni normative vigenti con riferimento al controllo successivo.

Un cenno particolare deve essere fatto all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), in corso di trasformazione in Agenzia fiscale ai sensi del decreto-legge 1° ottobre 2007, n.159, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 novembre 2007, n. 222. Gli atti della suddetta amministrazione autonoma sono assoggettati al controllo dell'Ufficio centrale di ragioneria, ai sensi dell'articolo 12 del D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, fino al momento della soppressione dell'AAMS e della sua completa trasformazione in Agenzia fiscale.

Le disposizioni del titolo III riguardano il controllo dei collegi di revisione e sindacali presso gli enti ed organismi pubblici di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 con esclusione degli enti territoriali. È fatto salvo, inoltre quanto disposto dal decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, qualora espressamente richiamato da apposite disposizioni di legge.

Il Titolo IV riguarda i controlli dei Servizi ispettivi di finanza pubblica. Per tale tipologia di controlli è opportuno ricordare che, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono assoggettate alle verifiche dei Servizi ispettivi di finanza pubblica le gestioni amministrativo-contabili di tutte le amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nei cui confronti i predetti Servizi ispettivi possono svolgere, in ogni caso, verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

Infine, il Titolo V reca disposizioni finalizzate alla disciplina e al rafforzamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché alla graduale estensione delle attività ad altre amministrazioni pubbliche.

3. Organi di controllo operanti presso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato- Riparto della competenza.

Per quanto concerne il controllo sugli atti dei Ministeri, la riforma, al titolo II, detta un preciso riparto delle competenze tra gli uffici di controllo di cui si compone il Sistema delle ragionerie e consente di superare alcune incertezze operative derivanti dalla precedente normativa.

Il riparto della competenza, dettato dall'articolo 3 del decreto legislativo, è ispirato al criterio della territorialità del controllo, in considerazione dell'ufficio che emana l'atto. Pertanto il

controllo degli atti delle amministrazioni statali centrali viene confermato in capo agli Uffici centrali del bilancio ed all'Ufficio centrale di ragioneria (UCR) presso l'AAMS, mentre è affidato alle Ragionerie territoriali dello Stato il controllo degli atti emanati dalle amministrazioni periferiche, ad eccezione della contrattazione integrativa di sede, il cui controllo è demandato agli Uffici centrali del bilancio.

Infine, per gli atti delle amministrazioni organizzate con strutture intermedie, a livello regionale o interregionale, il controllo viene assegnato alla Ragioneria territoriale competente rispetto alla sede dell'ufficio che ha emanato l'atto.

4. Controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni statali centrali e periferiche.

Di particolare rilievo è la disposizione contenuta nell'articolo 5, comma 1, che prevede la sottoposizione al controllo preventivo degli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato. Con la suddetta disposizione si opera una notevole semplificazione e razionalizzazione, dal momento che non devono essere assoggettati al controllo di regolarità amministrativa e contabile gli atti dai quali non discenda direttamente un obbligo di pagare, salvo quanto prescritto dall'articolo 5, comma 2.

Di conseguenza, alla luce di detta disposizione, non dovranno più trasmettersi agli uffici di controllo gli atti che non comportino effetti finanziari diretti (con relativa transazione nel sistema informatico). Ovviamente, qualora da un atto o provvedimento derivino effetti finanziari in un momento successivo, lo stesso sarà oggetto di verifica da parte dell'organo di controllo unitamente al provvedimento di impegno o al titolo di spesa, del quale costituisce il presupposto giuridico.

E' necessario precisare che, a legislazione vigente, anche alla luce dei principi di controllo cui è informato il decreto legislativo, con la dizione "*atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato*" devono intendersi gli atti che vanno ad incidere sui singoli stati di previsione, in quanto comportanti un'attività di gestione delle relative risorse finanziarie, quali gli impegni, i pagamenti, gli ordini di accreditamento, le assegnazioni fondi ai sensi della legge 17 agosto 1960, n. 908, ed in genere tutti gli atti e provvedimenti che comportano una transazione sul sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS), nonché gli atti di variazione patrimoniale ed i provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa.

Ciò chiarito, occorre evidenziare che la riforma ha previsto, al comma 2 del medesimo articolo 5, il controllo di alcune categorie di atti, a prescindere dalla produzione di effetti finanziari a carico del bilancio dello Stato.

Non appare superfluo precisare che devono in ogni caso essere assoggettati al controllo preventivo degli UCB e delle RTS gli atti di riconoscimento di debito (art. 5, comma 2, lettera b). Sul punto si ricorda l'obbligo per le amministrazioni di inviare tali provvedimenti alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Con riferimento agli atti trasmessi agli uffici di controllo è opportuno chiarire che, nei casi di atto produttivo di effetti finanziari (ipotesi di cui all'articolo 5, comma 1), all'esito positivo del controllo seguirà il visto di regolarità amministrativa e contabile, con registrazione dell'impegno o del pagamento, mentre nell'ipotesi di atti non comportanti effetti finanziari diretti, rientranti nell'elencazione di cui all'articolo 5, comma 2, l'ufficio di controllo apporrà esclusivamente il visto di regolarità amministrativa e contabile. In entrambi i casi, qualora in esito al riscontro vengano rilevate irregolarità, l'ufficio di controllo formulerà le osservazioni nel termine di 30 giorni, ovvero di 60 giorni per gli atti di cui all'articolo 5, comma 2, lettere c) e d).

Con riferimento alla contrattazione integrativa di cui alla lettera e) del citato comma 2, giova precisare che, in caso di esito positivo del controllo sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, l'UCB competente certificherà la relazione tecnico-finanziaria e la relazione illustrativa a corredo dei contratti integrativi. Sarà cura dell'Amministrazione effettuare la trasmissione dei contratti integrativi nazionali alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione pubblica ed alla Ragioneria generale dello Stato- IGOP, ai sensi dell'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Da ultimo occorre considerare le ipotesi in cui l'atto di spesa da assoggettare al controllo derivi da un decreto interministeriale ovvero sia emanato da un'Amministrazione diversa da quella sul cui stato di previsione incide la spesa. Anche in questi casi la produzione dell'effetto finanziario costituisce il fattore dirimente ai fini dell'individuazione dell'ufficio di controllo competente: di conseguenza in tali ipotesi la competenza per il controllo è stabilita in relazione allo stato di previsione sul quale incide l'atto di spesa; ovviamente, sarà cura dell'UCB competente acquisire in sede istruttoria la valutazione da parte degli altri UCB comunque interessati e dare agli stessi comunicazione dell'avvenuto riscontro. Infine nel caso di effetti finanziari prodotti su più stati di previsione, in considerazione delle separate registrazioni contabili, il controllo di regolarità amministrativa e contabile deve essere svolto da tutti gli UCB interessati, previo opportuno coordinamento.

5. Controllo amministrativo e contabile

Nella nuova formulazione della norma sono stati disciplinati separatamente (articoli 5 e 6) i due aspetti di cui si compone il controllo: controllo amministrativo e controllo contabile. Al riguardo è bene precisare che i due aspetti del controllo integrano i due momenti del procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, il quale, comunque, ha carattere unitario.

Pertanto, il termine di 30 giorni entro il quale è possibile formulare osservazioni deve intendersi in maniera unitaria riferito ad entrambe le predette tipologie di controllo preventivo; ciò in linea con le previsioni della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché con le norme vigenti in materia di controllo della Corte dei conti (articolo 3 legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Entro tale termine complessivo di 30 giorni il controllo va espletato sotto il profilo sia contabile che amministrativo, fatta eccezione per i provvedimenti o contratti di assunzione del personale e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio per i quali è previsto un termine di 60 giorni, nonché per gli accordi in materia di contrattazione integrativa, per i quali restano fermi i termini previsti dalle vigenti disposizioni contrattuali (articolo 8, comma 1).

Al riguardo si segnala che l'articolo 29 del decreto legislativo ha espressamente abrogato le norme che prevedevano il termine di 15 giorni per la registrazione degli impegni; conseguentemente, nella nuova realtà operativa, tale operazione deve aver luogo entro il termine complessivo di 30 giorni.

6. Controllo contabile

L'articolo 6 del decreto legislativo reca la disciplina del controllo contabile, afferente alla fase dell'impegno di spesa, nell'ottica del potenziamento degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato.

In tale ottica, oltre a quelle già previste dal previgente articolo 11 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, la riforma ha introdotto ulteriori ipotesi di controllo bloccante, quali la violazione di disposizioni che prevedono specifici limiti a talune tipologie di spesa (c.d. *tetti di spesa*) e l'incompatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio, ai sensi dell'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Qualora sia riscontrato uno dei vizi contabili elencati nell'articolo 6, comma 2, gli atti di spesa (impegni o pagamenti a impegno contemporaneo) non possono avere corso e l'ufficio di

controllo deve restituirli all'Amministrazione, anche attraverso l'apposita funzione disponibile sul SIRGS, previa formulazione di osservazione.

Riguardo all'ipotesi di cui all'articolo 6, comma 2, lettera e), si precisa che l'Ufficio di controllo non può dare corso agli atti di spesa eccedenti i costi certificati ai sensi dell'articolo 40-bis del decreto legislativo sopra richiamato o adottati in attuazione di contrattazione collettiva in carenza della certificazione di compatibilità finanziaria rilasciata dall'UCB.

Analogamente non possono avere corso gli atti conseguenti alla contrattazione collettiva integrativa priva del positivo accertamento di compatibilità economico-finanziaria effettuato dal Dipartimento della Funzione pubblica e dal Dipartimento della RGS – IGOP, ai sensi degli articoli 40, comma 3 quinquies, e 40-bis e del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

E' importante precisare che nelle ipotesi di cui al comma 2 dell'articolo 6, si determina -in linea con la precedente disposizione dell'articolo 11, comma 1, del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367- il particolare effetto bloccante del "rifiuto assoluto di registrazione" che non può essere superato con l'attivazione della speciale procedura prevista all'articolo 7, comma 3, ed all'articolo 10, comma 1.

Conclusivamente deve ritenersi che per le violazioni di carattere contabile non si applichi la regola del "silenzio-assenso" prevista dall'articolo 8, comma 2, né sia possibile per il dirigente responsabile disporre l'ulteriore seguito del provvedimento pur in presenza di osservazioni, secondo la procedura del controllo amministrativo, ex articolo 7.

7. Controllo amministrativo

L'articolo 7 disciplina il controllo amministrativo, comportante l'esame degli atti con riferimento alla normativa vigente, ossia alle specifiche norme sostanziali che sovrintendono l'atto. Tale riscontro completa l'*iter* del controllo preventivo, al termine del quale, in caso di esito positivo, l'ufficio di controllo appone il visto di regolarità amministrativa e contabile.

Qualora vengano rilevati vizi dell'atto sotto il profilo amministrativo, l'ufficio deve - entro il termine di 30 giorni dal ricevimento dello stesso - muovere formale osservazione, indicando le norme che si ritengono violate.

Al riguardo giova chiarire che si tratta di termine perentorio, decorso il quale l'atto acquista efficacia a tutti gli effetti e l'ufficio di controllo dovrà obbligatoriamente effettuare le registrazioni contabili di cui all'articolo 6, comma 1, fatte salve le ipotesi di rifiuto assoluto di registrazione di cui si è detto al paragrafo precedente.

Si precisa, inoltre, che nel caso di decorso dei termini senza che siano state formulate osservazioni o richiesti chiarimenti, l'ufficio di controllo restituirà gli atti muniti di "*Visto ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123*".

Le osservazioni e le richieste di chiarimenti saranno inviate all'Amministrazione con un elenco di trasmissione in duplice copia; ai fini della decorrenza del termine di legge per le controdeduzioni, la data di ricevimento si desumerà dal timbro di ricezione apposto sulla seconda copia da restituire all'ufficio di controllo.

Sul punto si richiama l'articolo 2963 del codice civile, secondo il quale "se il termine scade in giorno festivo, è prorogato di diritto al giorno seguente non festivo".

Ovviamente per le amministrazioni che trasmettono gli atti al controllo in modalità completamente informatizzata faranno fede le date di trasmissione e di ricezione risultanti dal sistema informatico utilizzato (ad esempio la posta elettronica certificata - PEC).

E' da evidenziare che la riforma, con il disposto dell'articolo 10, comma 1, ha confermato il principio della non impeditività delle osservazioni rispetto all'esecutività degli atti, prevedendo che, in caso di esito negativo del controllo amministrativo, il dirigente titolare della spesa possa richiedere esplicitamente, sotto la propria responsabilità, di dare ulteriore corso al provvedimento che, conseguentemente, acquista efficacia pur in presenza di osservazioni. In tal caso l'ufficio di controllo espletterà i successivi adempimenti di competenza, attraverso il SIRGS, utilizzando l'apposita funzione.

Tra le innovazioni della riforma, in ambito controllo preventivo, occorre segnalare la possibilità di espletare il controllo amministrativo di cui all'articolo 7, secondo un programma annuale di controllo approvato dal Ragioniere generale dello Stato, basato sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo (articolo 8, comma 4).

8. Effetti delle osservazioni

E' da evidenziare, quale novità della riforma, la previsione di un termine di 30 giorni a disposizione del dirigente responsabile della spesa per rispondere alle osservazioni ed alle richieste di chiarimenti dell'ufficio di controllo o per disporre, eventualmente, l'ulteriore corso dell'atto.

Il suddetto termine decorre dalla data di ricevimento delle osservazioni, o delle richieste di chiarimenti, secondo quanto precisato al paragrafo precedente.

Decorso inutilmente il richiamato termine di 30 giorni, il provvedimento oggetto di osservazione è improduttivo di effetti contabili e viene restituito, non visto, all'Amministrazione emittente (articolo 10, commi 1 e 2).

Siffatta tempistica, che muove nella direzione di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa preordinata alla gestione delle risorse pubbliche, consentirà, certamente, di soddisfare quell'esigenza di certezza delle situazioni giuridiche che nel previgente regime, a causa della mancanza di un termine normativamente previsto per controdedurre, veniva spesso disattesa.

Si richiama l'attenzione sull'obbligo, posto a carico degli uffici di controllo, di trasmissione al competente ufficio di controllo della Corte dei conti, degli atti di spesa oggetto di osservazione, nel caso in cui agli stessi si sia, comunque, dovuto dare corso su espressa richiesta del dirigente responsabile (articolo 10, comma 1).

Restano escluse dall'attivazione della sopra richiamata procedura di assunzione di responsabilità da parte del dirigente (articolo 7, comma 3, e articolo 10, comma 1) i casi tassativamente previsti dall'articolo 10, comma 3, relativi a provvedimenti non sorretti da un'obbligazione giuridicamente perfezionata o che dispongano l'utilizzo di somme destinate ad altre finalità, ovvero i pagamenti in conto sospeso di cui all'articolo 14 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, emessi in mancanza di provvedimenti giurisdizionali o lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva.

Particolare cura dovrà essere prestata dagli Uffici di controllo in ordine alla verifica della sussistenza dell'obbligazione giuridicamente perfezionata, considerata l'impossibilità di dare corso agli atti di spesa non sorretti da tale requisito. Al riguardo giova ribadire che l'obbligazione giuridicamente perfezionata costituisce il presupposto imprescindibile dell'assunzione degli impegni, ai sensi dell'articolo 34, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n.196. Peraltro, la rilevanza di tale presupposto è stata ulteriormente confermata dall'articolo 10, comma 11, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, a norma del quale è previsto che, ai fini attuativi dell'articolo 34, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, gli uffici di controllo devono verificare che gli impegni siano sorretti dall'effettiva sussistenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Con riferimento alle procedure relative al controllo preventivo è opportuno richiamare l'attenzione, infine, anche sulle disposizioni inerenti la documentazione giustificativa da inviare agli uffici riscontranti a corredo degli atti sottoposti a controllo. Infatti, l'articolo 9 del decreto legislativo stabilisce che la documentazione giustificativa debba essere allegata in originale salvo che ricorrano imprescindibili esigenze, attestate dal dirigente responsabile della spesa, che determinino la necessità di inoltrare copie conformi agli originali. Restano ferme le disposizioni recate dalla normativa vigente in ordine alla trasmissione dei documenti firmati digitalmente.

9. Controllo successivo

La riforma ha operato anche un rafforzamento dei controlli successivi, al fine di assicurarne l'effettività.

Vengono assoggettati ad un controllo unitario, da parte del competente ufficio della Ragioneria generale dello Stato, i rendiconti amministrativi afferenti ad un'unica contabilità speciale, alimentata con fondi di provenienza statale e non statale, qualora la quota di finanziamento statale sia maggioritaria (articolo 11, comma 3).

Trattasi di un'innovazione volta ad affidare, nelle situazioni di commistioni di fondi, la responsabilità all'organo di controllo proprio dell'ente o ministero che ha impiegato la maggioranza dei fondi.

Nell'ottica del potenziamento dei controlli successivi è, inoltre, data facoltà agli UCB ed alle RTS di richiedere copia degli atti adottati inerenti l'attività contrattuale posta in essere con l'utilizzo delle risorse accreditate ed ogni elemento informativo utile ai fini del controllo del rendiconto (articolo 11, comma 4).

Viene altresì introdotta, per particolari tipologie di gestioni dei commissari delegati o straordinari -fermo restando l'obbligo di rendicontazione- la possibilità di un controllo concomitante sui contratti di particolare rilevanza e complessità, secondo criteri e modalità da definirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri titolari della spesa (articolo 11, comma 5).

Giova ricordare che, come per il controllo preventivo, anche per il controllo successivo il decreto legislativo prevede la possibilità di espletare il riscontro di regolarità amministrativa e contabile secondo un programma -da comunicare ai Ministeri titolari della spesa- elaborato sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (articolo 12, comma 1). Di conseguenza, fino all'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'articolo 12, comma 1, continuano ad essere utilizzati i programmi di controllo predisposti, ai sensi dell'articolo 9, comma 9, del DPR 20 aprile 1994, n. 367 (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 10 marzo 2004, n.16410, così come integrato dal successivo decreto 4 agosto 2005).

Quanto al procedimento di controllo successivo, l'articolo 14 del decreto legislativo introduce una nuova tempistica che prevede, fatti salvi i termini stabiliti per determinati casi (Prefetture, Commissari delegati di protezione civile, *etc.*), la presentazione dei rendiconti al competente ufficio riscontrante entro il venticinquesimo giorno successivo al termine dell'esercizio finanziario di riferimento, e quindi con cadenza diversa da quella semestrale prevista dall'articolo 60 del Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità generale dello Stato).

Il controllo si conclude con l'ammissione a discarico dei rendiconti ritenuti regolari, anche attraverso l'utilizzo dell'apposita funzione del SIRGS, ove prevista, previa apposizione del visto di regolarità amministrativa e contabile, da parte dell'ufficio di controllo, entro l'esercizio finanziario successivo a quello di presentazione degli stessi.

Al contrario, nell'ipotesi in cui vengano riscontrate irregolarità, gli uffici di controllo non ammetteranno a discarico il rendiconto e invieranno una nota di osservazione al funzionario delegato, il quale dovrà rispondere ai rilievi entro 30 giorni dalla data di ricevimento della stessa (comprovata con le modalità indicate al paragrafo relativo al controllo amministrativo).

Giova richiamare l'attenzione su quanto previsto dal comma 8 dell'articolo 14 che, analogamente al disposto dell'articolo 10, comma 1, in ambito controllo preventivo, impone agli uffici di controllo di informare la competente Sezione di controllo della Corte dei conti, qualora nell'esame dei rendiconti siano riscontrate irregolarità tali da non consentirne il discarico e non siano intervenute controdeduzioni idonee a superare le osservazioni formulate.

Circa le modalità di predisposizione, appare utile precisare che la rendicontazione relativa all'esercizio finanziario 2011 dovrà essere formulata con la modulistica attualmente vigente, in attesa della predisposizione dei nuovi modelli, secondo quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo.

Devono intendersi immediatamente esecutive e, pertanto, trovano applicazione anche con riferimento all'esercizio 2011, le disposizioni contenute nell'articolo 15 che introducono l'obbligo di relazione sullo stato di realizzazione degli interventi delegati in capo ai funzionari e ai commissari delegati e comunque a qualsiasi soggetto autorizzato alla gestione di fondi statali per specifici interventi o progetti.

Immediata operatività deve ugualmente essere riconosciuta alle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto legislativo, che pongono a carico degli uffici di controllo l'obbligo di trasmissione all'Amministrazione interessata, alla Corte dei conti e all'Ispettorato generale di finanza, di una relazione sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio precedente.

Per le irregolarità riferite all'E.F. 2011, quindi, la relazione di cui trattasi dovrà essere trasmessa entro il mese di febbraio 2012.

Infine si fa presente che l'attività di verifica sugli agenti della riscossione (articolo 17) sarà svolta sulla base dei criteri individuati nel Protocollo di intesa del 17 maggio 2011 tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'Agenzia delle entrate ed Equitalia S.P.A. , per la cui attuazione sono in corso modifiche alle modalità di trasmissione dei flussi.

Tale innovazione consentirà di eliminare i ritardi nelle acquisizioni dei dati attraverso il Sistema informativo delle entrate (SIE) ed eviterà per il futuro l'intervento delle Ragionerie

territoriali dello Stato per l'inserimento delle informazioni non pervenute o mancanti. Le medesime Ragionerie avranno cura di verificare che al conto giudiziale di fine anno sia allegato il documento di cui all'articolo 17, comma 3, illustrativo dei residui attivi derivanti dalle singole contabilità con l'indicazione del loro grado di esigibilità nonché delle cause ostative alla mancata riscossione.

Si ritiene opportuno precisare che l'articolo 17 si applica esclusivamente alle attività degli agenti della riscossione vigilati dall'Agenzia delle entrate.

Agli agenti della riscossione vigilati da altre amministrazioni, quali l'AAMS (Snai, Lottomatica, *etc.*), si applica l'articolo 16 del decreto legislativo che prevede la resa del conto della relativa gestione all'Amministrazione vigilante, ai sensi degli articoli 621 e seguenti del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (regolamento di contabilità generale dello Stato), che procederà all'approvazione dei conti giudiziali ricevuti ed all'inoltro all'UCR presso i Monopoli di Stato, per la parifica ed il successivo invio alla Corte dei conti.

10. Attività e compiti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali.

In merito alle attività ed ai compiti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti pubblici, merita precisare la portata degli effetti del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, concernente la revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati.

Preliminarmente, si rammenta che il suddetto decreto legislativo n. 39/2010 di recepimento della direttiva 2006/43/CE, concerne la revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati ed è rivolto a soggetti societari obbligati alla tenuta di contabilità economico – patrimoniale.

Ai fini dell'estensione dell'applicabilità del decreto legislativo n. 39/2010 ad un ente pubblico è necessaria, quindi, un'espressa disposizione normativa. Nel caso degli enti pubblici economici, in considerazione della loro natura, eventuali disposizioni anche regolamentari o statutarie, che prevedono l'affidamento di incarichi di revisione legale al Collegio, a Revisori legali o a Società di revisione, si ritiene che possano continuare ad essere applicate. I componenti, pertanto, dell'organo di controllo amministrativo e contabile non possono considerarsi tenuti ad effettuare la revisione legale ai sensi del citato decreto legislativo n. 39/2010, e gli stessi svolgono l'attività di controllo amministrativo e contabile secondo i criteri previsti dal decreto legislativo n.123/2011.

In assenza dei presupposti sopra richiamati, si ritiene che non sussistano ragioni perché l'ente pubblico conferisca incarichi di revisione legale ai sensi del richiamato decreto legislativo n.39/2010, che in ogni caso determinano oneri a carico della finanza pubblica.

11. Analisi e valutazione della spesa

Il titolo V del decreto legislativo reca puntuali disposizioni sulle attività di competenza dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, sul modo di operare degli stessi, anche per quanto riguarda la redazione del programma triennale di lavoro e la relazione annuale di attività (articolo 25), sulle modalità per il potenziamento delle strutture e degli strumenti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione della spesa (articolo 26), sull'obbligo di condivisione di banche dati tra i diversi soggetti coinvolti (articolo 27), sulla graduale estensione dell'attività di analisi e valutazione della spesa anche ad altre amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato (articolo 28).

Ciò premesso, giova evidenziare che l'articolo 25 del decreto legislativo, al comma 3, precisa ulteriormente gli ambiti di attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, così come elencati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010 (articolo 1, comma 2, lettere dalla a), alla f).

In particolare è opportuno segnalare che i nuclei di valutazione in parola sono tenuti ad effettuare le analisi sulle cause di formazione dei debiti pregressi ed a formulare proposte di revisione delle correlate procedure di spesa; in tal senso l'attività di ciascun nucleo si sostanzia nel supportare l'amministrazione nell'attuazione degli adempimenti previsti dalla circolare RGS n. 38 del 15 dicembre 2010 in materia di rilevazione e analisi dei debiti fuori bilancio, nonché nell'analizzare i rapporti predisposti ai sensi della circolare stessa, al fine di formulare proposte finalizzate a razionalizzare la spesa e a evitare la formazione di debiti fuori bilancio.

Un ulteriore ambito di attività dei nuclei di valutazione riguarda la collaborazione al completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196) attraverso la formulazione di proposte di revisione della struttura del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi di spesa, anche mediante l'accorpamento e la razionalizzazione delle sottostanti autorizzazioni di spesa. Sul punto si sottolinea che le proposte devono essere orientate in particolare ad accrescere la flessibilità nell'utilizzo delle risorse e a favorire il contenimento della spesa.

In tale contesto il decreto legislativo dispone esplicitamente che sia effettuata una revisione puntuale della attuale ripartizione delle spese in rimodulabili e non rimodulabili al fine, in particolare, di rendere rimodulabili le spese attualmente considerate non rimodulabili ma che non sono legate a diritti soggettivi.

I risultati di queste attività dovranno essere riportati nella relazione predisposta annualmente dai nuclei di valutazione.

Infine si segnalano le ulteriori disposizioni contenute nell'articolo 25, con le quali si specificano alcune particolari modalità con cui possono operare i nuclei di analisi e valutazione della spesa, i quali hanno facoltà di coinvolgere altri rappresentanti di istituzioni pubbliche o esperti, anche costituendo appositi gruppi di lavoro, nonché facoltà di effettuare audizioni di esperti o esponenti della società civile.

Circa la condivisione dei dati utili all'analisi e valutazione della spesa che confluiscono nella banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni (articolo 39 della legge 31 dicembre 2009, n.196), l'articolo 27 dispone che venga assicurato lo scambio delle informazioni necessarie tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

Tra le principali tipologie di informazioni utili all'analisi e valutazione della spesa, da condividere ai fini delle attività in discorso, si evidenziano: il volume fisico dei beni e dei servizi erogati, il numero e le caratteristiche dei beneficiari dei servizi erogati, la qualità dei servizi e dei risultati conseguiti con gli interventi anche quando questi siano realizzati da altri soggetti.

Le amministrazioni centrali sono chiamate a rendere disponibili i propri dati valorizzando e implementando i sistemi informativi esistenti.

Gli uffici di statistica delle amministrazioni centrali dello Stato rendono disponibili i dati per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e facilitano l'accesso ai dati provenienti dal Sistema statistico nazionale (Sistan) anche nella forma di dati elementari.

Infine, l'articolo 28 del decreto prevede la graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa, inizialmente in via sperimentale, alle altre amministrazioni pubbliche sottoposte alla vigilanza dei Ministeri; a tale riguardo è opportuno che ciascun Ministero individui tempestivamente gli ambiti di analisi da cui avviare l'attività, in modo da poter dare inizio quanto prima alla fase sperimentale.

12. Entrata in vigore e abrogazioni

Le disposizioni recate dal decreto legislativo sono entrate in vigore il 18 agosto 2011 e sono di immediata applicazione.

Trattandosi di norme di natura procedurale, si chiarisce che sono assoggettati alle nuove regole anche i provvedimenti acquisiti al protocollo degli uffici di controllo antecedentemente alla predetta data e non ancora definitivamente riscontrati.

Si ricorda, infine, che la riforma ha abrogato espressamente l'articolo 11 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, e l'articolo 9, comma 1, del D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, che prevedevano la registrazione dell'impegno come operazione autonoma, anche dal punto di vista temporale, rispetto alla verifica di legalità della spesa.

La presente circolare sostituisce la n. 69 del 6 agosto 1998.



Il Ragioniere Generale dello Stato

