

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante riforma dei controlli di
regolarità amministrativa e
contabile e potenziamento
dell'attività di analisi e
valutazione della spesa
(Atto del Governo n. 368)**

Giugno 2011
n. 106



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I N D I C E

PREMESSA	1
TITOLO I PRINCIPI GENERALI E CRITERI DIRETTIVI	1
<i>Articolo 1 (Ambito di applicazione)</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Principi del controllo di regolarità amministrativa e contabile).....</i>	<i>4</i>
<i>Articolo 3 (Organi di controllo).....</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 4 (Analisi e valutazione della spesa).....</i>	<i>9</i>
TITOLO II CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE SUGLI ATTI DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI.	11
Capo I Controllo preventivo.....	11
<i>Articolo 5 (Atti sottoposti al controllo preventivo)</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 6 (Controllo contabile).....</i>	<i>14</i>
<i>Articolo 7 (Controllo amministrativo).....</i>	<i>15</i>
<i>Articolo 8 (Termini del controllo)</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 9 (Documentazione giustificativa).....</i>	<i>19</i>
<i>Articolo 10 (Effetti delle osservazioni)</i>	<i>20</i>
Capo II Controllo successivo	22
<i>Articolo 11 (Atti sottoposti al controllo successivo e soggetti obbligati)</i>	<i>22</i>
<i>Articolo 12 (Campionatura del controllo).....</i>	<i>24</i>
<i>Articolo 13 (Contenuto dei rendiconti).....</i>	<i>24</i>
<i>Articolo 14 (Procedimento di controllo dei rendiconti).....</i>	<i>25</i>
<i>Articolo 15 (Relazione sulla realizzazione degli interventi delegati) ..</i>	<i>27</i>
<i>Articolo 16 (Controllo dei conti giudiziali).....</i>	<i>28</i>
<i>Articolo 17 (Controlli sull'attività di riscossione).....</i>	<i>29</i>
<i>Articolo 18 (Relazione annuale sull'esito del controllo)</i>	<i>29</i>
TITOLO III I CONTROLLI DEI COLLEGI DEI REVISORI DEI CONTI E SINDACALI PRESSO GLI ENTI E ORGANISMI PUBBLICI	31
<i>Articolo 19 (Costituzione dei collegi dei revisori dei conti e sindacali)</i>	<i>31</i>

<i>Articolo 20 (Compiti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali).....</i>	<i>32</i>
<i>Articolo 21 (Indipendenza dei revisori e dei sindaci presso gli enti ed organismi pubblici).....</i>	<i>34</i>
<i>Articolo 22 (Vigilanza sulle attività dei collegi dei revisori dei conti e sindacali).....</i>	<i>35</i>
TITOLO IV I CONTROLLI DEI SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA.....	35
<i>Articolo 23 (Verifiche sulla regolarità amministrativa e contabile)....</i>	<i>35</i>
<i>Articolo 24 (Modalità di svolgimento dei controlli ispettivi).....</i>	<i>36</i>
TITOLO V ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA.....	37
<i>Articolo 25 (Analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato).....</i>	<i>37</i>
<i>Articolo 26 (Potenziamento delle strutture e degli strumenti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento delle attività di analisi e revisione della spesa)</i>	<i>39</i>
<i>Articolo 27 (Condivisione di banche dati per le attività di analisi e valutazione della spesa).....</i>	<i>42</i>
<i>Articolo 28 (Graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche).....</i>	<i>44</i>
<i>Articolo 29 (Abrogazioni)</i>	<i>45</i>
<i>Articolo 30 (Norma finanziaria)</i>	<i>46</i>

PREMESSA

Si ricorda che lo schema di decreto legislativo in esame è stato adottato in base alla delega conferita al Governo ai sensi dell'articolo 49 della legge di contabilità e di finanza pubblica, che detta i principi e i criteri direttivi per il potenziamento e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e valutazione della spesa, la cosiddetta *spending review*, e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), nonché all'articolo 2 del decreto legislativo n. 286 del 1999, ferma restando la disciplina sulle attività di controllo di legittimità della Corte dei conti che, pertanto, non risulta interessata dalla schema di decreto in oggetto. Si ricorda, altresì, che tra i principi ispiratori della riforma si è tenuto conto anche di quanto previsto dall'articolo 42, comma 1, lettera *d*), della medesima legge n. 196 del 2009, che prevede un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile.

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E CRITERI DIRETTIVI

Articolo 1

(Ambito di applicazione)

Il comma 1 stabilisce che in attuazione dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità), le disposizioni del presente decreto

recano la disciplina del controllo di regolarità amministrativa e contabile, di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a), e all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché disposizioni volte al rafforzamento ed alla graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche delle attività di analisi e valutazione della spesa.

Il comma 2 prevede che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato adotta i provvedimenti necessari per assicurare l'adeguatezza e la coerenza del controllo, al fine di garantire la proficuità, la correttezza e la regolarità delle gestioni.

In particolare:

- a) valuta e verifica la regolarità dei sistemi gestionali e contabili;
- b) svolge l'analisi dei programmi e concorre, con le amministrazioni interessate, alla revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle risorse in bilancio nell'ambito dei nuclei di cui all'articolo 3 del presente decreto;
- c) svolge un costante monitoraggio della programmazione e della corretta applicazione delle disposizioni sul contenimento della spesa, intervenendo nella valutazione degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché dei programmi e dei progetti presentati dalle amministrazioni.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo in esame.

Al riguardo, per i profili di copertura, trattandosi di disposizione di mero principio, non vi è nulla da osservare.

Ciò nondimeno appare di interesse, sotto il profilo dell'inquadramento sistematico e della metodologia sottesa al dispositivo in esame, soffermarsi in particolare sul comma 1, laddove è richiamato il dispositivo di delega di cui all'articolo 49, comma 1, della legge di contabilità, in cui, alle lettere a)-e), sono richiamati i criteri direttivi per l'attuazione della medesima.

Innanzitutto, vale a tal fine il richiamo all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, parzialmente abrogato dall'articolo 29 dello schema, laddove è prevista dalla legislazione vigente la disciplina del controllo di regolarità amministrativo-contabile¹ nell'ambito dei singoli comparti del settore pubblico.

¹ L'articolo richiamato stabilisce che: " 1. Ai controlli di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione, e, in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi, ivi compresi quelli di cui all'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e, nell'ambito delle competenze stabilite dalla vigente legislazione, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e quelli con competenze di carattere generale. 2. Le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore. 3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile. 4. I membri dei collegi di revisione degli enti pubblici sono in proporzione almeno maggioritaria nominati tra gli iscritti all'albo dei revisori contabili. Le amministrazioni pubbliche, ove occorra, ricorrono a soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci".

In particolare, il compito dello svolgimento di tale tipo di revisione viene attribuito ai soggetti tecnici preposti alla verifica della regolare tenuta e svolgimento delle procedure e degli adempimenti contabili, con funzioni di revisione.

Sul punto, si segnala il richiamo alla lettera *a*) dell'articolo 49, comma 1, della legge delega, laddove è espressamente stabilito che il riordino dei controlli debba sì avvenire attraverso il potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, ma "ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali" di cui all'articolo 3, comma 67, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (comitato per il controllo strategico nelle Amministrazioni centrali), come modificato dall'articolo 41, comma 5" della medesima legge di contabilità².

La lettera *b*) dell'articolo 49, comma 1, della legge di contabilità stabilisce, in tal senso, nell'ambito dei criteri direttivi della delega in esame, che il riordino dei controlli dovrà assicurare la "condivisione 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 gli uffici di statistica dei diversi Ministeri, delle relative banche dati, anche attraverso l'acquisizione, per via telematica, di tutte le altre informazioni" che siano per l'appunto indispensabili alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

Sui profili tratteggiati, e sugli aspetti metodologici e tecnico-contabili, così come su quelli giuridico - amministrativi, di più elevata complessità che scaturiscono dal riordino dei controlli in esame, si rinvia al commento relativo agli articoli successivi.

² In tale prospettiva emerge la funzionalità del riordino dei controlli in esame, non solo limitatamente ai profili di stretta aderenza rispetto ai pur cruciali temi della regolarità procedurale e amministrativo-contabile *strictu sensu* che interessano direttamente il tema della responsabilità amministrativa e giuscontabile di cui coloro che incarnano la volontà degli enti rispondono davanti alle Magistrature, ma anche nella prospettiva dell'implementazione di un sistema efficiente di analisi e valutazione della spesa nelle Amministrazioni centrali come in quelle periferiche, di cui, va da sé che la verifica circa la regolare osservanza delle procedure contabili costituisce il passaggio affinché la base dei dati su cui procedere poi ad elaborazioni e studi riguardo alla qualità della spesa e dei servizi (cd. *spending review*), sia predisposta nel senso della più completa rappresentazione dei fatti amministrativi. In altri termini, l'aspetto cruciale nell'analisi delle gestioni, ivi comprese quelle pubbliche, anche in chiave economico-finanziaria *tout court*, è innanzitutto la qualità e significatività dei dati che le rappresentano, e la loro corretta rappresentazione sul piano contabile nei documenti di sintesi (bilanci).

Articolo 2

(Principi del controllo di regolarità amministrativa e contabile)

Il comma 1 prevede che il controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ha per oggetto gli atti aventi riflessi finanziari sui bilanci dello Stato, delle altre amministrazioni pubbliche e degli organismi pubblici.

Il comma 2 stabilisce che il controllo di cui al comma 1 è svolto dagli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione e, in particolare, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso i propri uffici centrali e periferici e i Servizi ispettivi di finanza pubblica, nonché dai collegi di revisione e sindacali presso gli enti e organismi pubblici, al fine di assicurare la legittimità e proficuità della spesa.

Il comma 3 afferma che l'Ispettorato generale di finanza esercita le funzioni di vigilanza e coordinamento sulle attività di controllo svolte dagli uffici centrali e periferici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e dai collegi di revisione e sindacali. Per ogni esercizio finanziario l'Ispettorato generale di finanza presenta una relazione sull'attività svolta al Ragioniere generale dello Stato, che la comunica con le proprie eventuali osservazioni al Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 4 prevede che siano fatte salve tutte le speciali disposizioni in materia di controllo vigenti per le amministrazioni gli organismi e gli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile.

Il comma 5 afferma che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la veridicità regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, e si svolge in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l'atto di spesa spiega i suoi effetti, secondo i principi e i criteri stabiliti dal presente decreto.

Il comma 6 prevede che, a seguito dell'esito positivo del controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, l'atto diviene efficace a decorrere dalla data della sua emanazione.

Il comma 7 stabilisce che il procedimento di controllo è autonomo rispetto al procedimento di adozione dell'atto controllato ed è svolto nei termini e secondo le modalità previste dal presente decreto.

Il comma 8 afferma che i controlli di cui al presente articolo si adeguano al processo di dematerializzazione degli atti, nel rispetto delle regole tecniche per la riproduzione e conservazione dei documenti su supporto idoneo a garantirne la conformità agli originali, secondo la vigente normativa di riferimento.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, occorre soffermarsi sui singoli dispositivi, valutandone la portata e l'impatto rispetto al quadro normativo in vigore a disciplina della funzione e delle attività di controllo delle procedura finanziarie e contabili.

Il dispositivo indicato ai commi 1 e 2, infatti, stabilendo anzitutto che l'oggetto del controllo di regolarità amministrativa e

contabile di cui all'articolo 1, co. 1, lett. a) e all'articolo 2 del decreto legislativo n. 286/1999 debba avere ad oggetto esclusivamente gli "atti aventi riflessi finanziari" sui bilanci, sembrerebbe prefigurare un ambito più circoscritto di quanto non sia già stabilito dalla legislazione vigente dal richiamato articolo 1, comma 1, lett. a), del d.lgs. 286/1999. Difatti, la definizione formulata da quest'ultima norma riferisce che detta tipologia di controlli sia tesa comunque a "*garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile)*", non qualificando uno specifico ambito contenutistico in merito alla natura degli atti e delle procedure da sottoporre a controllo³.

Sul punto appare pertanto fondamentale e preliminare un chiarimento sull'ambito oggettivo di applicazione delle modifiche in esame, con la precisazione in particolare se ne sortisca un ampliamento ovvero una riduzione della platea degli atti sottoposta al controllo di regolarità giuridico-contabile rispetto alla attuale situazione sia di diritto che di fatto, tenendo conto che il principio di delega richiama il concetto di "potenziamento".

Il comma 2 prevede che il controllo di regolarità amministrativo-contabile sia svolto dagli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione e, in particolare, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso i propri uffici centrali e periferici e i Servizi ispettivi di finanza pubblica, nonché dai collegi di revisione e sindacali presso gli enti e organismi pubblici⁴.

L'articolo 3 del R.D. 1039/1939, tuttora vigente, stabilisce infatti che all'ispettorato generale di finanza della RGS è affidato il compito di verificare: 1) che l'effettuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato; 2) che le gestioni dei consegnatari di fondi e beni dello Stato siano regolarmente condotte; 3) che, in genere, abbiano regolare

³ La questione assume una maggiore chiarezza se si considera anche il comma 5 dell'articolo in esame, laddove si ribadisce che il controllo di regolarità amministrativa e contabile deve essere teso "a garantire la legittimità contabile e amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la veridicità regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa", in fase preventiva come successiva.

⁴ Nella sostanza, infatti, se per gli enti ed organismi dotati di autonomia finanziaria e contabile l'ordinamento vigente stabilisce la presenza di un collegio dei revisori di conti con il compito di effettuare le verifiche ed i controlli necessari, nonché di redigere una relazione in occasione della chiusura dell'esercizio, per l'Amministrazione centrale dello Stato - e per tutti gli enti che afferiscono, direttamente o indirettamente, al settore pubblico - il quadro normativo vigente prevede la competenza generale della vigilanza dell'Ispettorato Generale di Finanza del Dipartimento della R.G.S..

funzionamento i servizi che interessano in qualsiasi modo, diretto o indiretto, la finanza dello Stato.

Venendo al comma 4 del dispositivo in esame, ivi si prevede che siano fatte salve tutte le disposizioni speciali vigenti in materia di controllo per le amministrazioni dello Stato dotate di autonomia finanziaria e contabile.

Non vi sono osservazioni sui restanti commi.

Articolo 3 *(Organi di controllo)*

Il comma 1 prevede che il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti adottati dalle amministrazioni statali centrali e periferiche sia svolto, rispettivamente, dagli Uffici centrali del bilancio coesistenti presso ciascuna amministrazione centrale, dall'Ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dalle Ragionerie territoriali dello Stato secondo il proprio ambito di competenza.

Il comma 2 afferma che agli effetti del presente decreto, gli Uffici centrali del bilancio, l'Ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e le Ragionerie territoriali dello Stato sono definiti uffici di controllo, che costituiscono il sistema delle ragionerie.

Il comma 3 stabilisce che gli atti di spesa adottati dalle amministrazioni centrali dello Stato sono assoggettati al controllo dei rispettivi Uffici centrali del bilancio e dall'Ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Il comma 4 prevede che gli atti di spesa adottati dalle amministrazioni periferiche dello Stato siano assoggettati al controllo dalle Ragionerie territoriali dello Stato, secondo la rispettiva competenza.

Il comma 5 afferma che gli atti adottati dalle amministrazioni periferiche organizzate su base interprovinciale e/o interregionale sono sottoposti all'ufficio di controllo territorialmente competente rispetto alla sede dell'ufficio che ha adottato l'atto o della stazione appaltante o, comunque, dell'ufficio destinatario dei fondi. Per particolari e motivate esigenze, con determina del Ragioniere generale dello Stato può essere stabilita una diversa competenza territoriale.

Il comma 6 prevede che il controllo sui decreti interministeriali è svolto dagli Uffici centrali del bilancio individuati in relazione agli stati di previsione della spesa sui quali il decreto produce effetti finanziari.

Il comma 7 afferma che il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti adottati dagli enti ed organismi pubblici è svolto dai collegi dei revisori dei conti e sindacali, ai sensi degli articoli 19 e seguenti del presente decreto legislativo.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, si segnala che il comma 3 dell'articolo 11 del D.P.R. n. 43/2008⁵, prevede, tra l'altro, che gli U.C.B. svolgano, in modo coordinato, le funzioni di esercizio, anche a campione, del controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti dei ministeri di riferimento⁶.

Nel contempo, l'articolo 20, comma 3, del medesimo D.P.R. 43/2008 prevede che le ragionerie territoriali provvedono alle attività in materia di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica con riferimento alle realtà istituzionali presenti nel territorio anche nell'ottica dei processi di federalismo amministrativo, esercitando nei confronti degli organi decentrati e degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato il controllo di regolarità amministrativo-contabile su tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato, la vigilanza su enti, uffici e gestioni a carattere locale e le altre competenze necessarie per il funzionamento dei servizi.

Dal punto di vista tecnico-contabile, la questione è focalizzare, per i profili concernenti le modalità del riscontro di regolarità amministrativo-contabile posto in essere da parte degli organi del Dipartimento della R.G.S., le modalità tecniche di effettuazione di tale riscontro, se in fase preventiva (*ex ante*) ovvero in fase consuntiva (*ex post*) ovvero in entrambe le fasi con pari estensione o meno.

Riguardo al cd. riscontro "preventivo", occorre premettere che già l'articolo 27 del R.D. 827/1923 (Legge di contabilità Generale dello Stato) stabiliva che gli attuali U.C.B. (le *ex* ragionerie centrali dello Stato) fossero tenuti ad osservare e vigilare affinché fossero osservate le leggi e tutte le disposizioni impartite dal Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto concerne: *a*) per la conservazione del patrimonio dello Stato; *b*) per l'esatto accertamento delle entrate; *c*) per la *regolare* gestione dei fondi di bilancio.

In particolare, la richiamata norma ascriveva agli organi di cui trattasi il compito di operare il controllo su tutto quanto avessero occasione di rilevare nell'adempimento delle proprie funzioni e che

⁵ Recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

⁶ Essi uffici sono tenuti all'aggiornamento delle scritture contabili e alla registrazione degli impegni di spesa risultanti dai provvedimenti assunti dagli uffici amministrativi, sotto la responsabilità dei dirigenti competenti (lett. b) nonché di effettuazione, anche a campione, del riscontro amministrativo-contabile dei rendiconti amministrativi resi dai funzionari delegati e dei rendiconti prodotti ai sensi di leggi di settore che li prevedano, effettuando, altresì, il riscontro amministrativo-contabile sui conti giudiziali resi dagli agenti contabili (lett. c).

interessasse il bilancio, e, in specie, *"per quanto concerne l'andamento degli impegni di spesa"*.

L'articolo 168 del R.D. 827/1924 (Regolamento di contabilità generale dello Stato) stabilisce inoltre che gli UCB fossero tenuti alla vigilanza secondo gli ordini impartiti dal ministro dell'economia e delle finanze, per tramite della ragioneria generale, perché fosse assicurata la regolarità della gestione relativa al patrimonio e al bilancio dello Stato⁷.

L'articolo 170 del medesimo Regolamento prevede che i direttori degli UCB siano tenuti ad esporre anche le proprie osservazioni sui provvedimenti proposti dalle singole amministrazioni cui siano riconducibili effetti finanziari, apponendo il visto sugli atti d'impegno e relative variazioni e sui titoli di spesa emessi dalle amministrazioni centrali, solo allorché essi nulla trovino da osservare.

Sulla base di quanto emerge, l'impianto originario della normativa di contabilità generale dello Stato (C.G.S.), tuttora per larga parte in vigore, viene integrato in tema di procedure e controlli dal D.P.R. n. 367/1994, recante norme di semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa erariali, laddove all'articolo 11, comma 7, si stabilisce che tutti gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello Stato, debbano essere comunicati, contestualmente alla loro adozione, dagli uffici amministrativi alla rispettiva *ex* ragioneria centrale (oggi UCB), per la registrazione del relativo impegno.

È chiaro che in tale quadro normativo, che il controllo - riscontro di regolarità amministrativo-contabile sembrerebbe configurarsi a legislazione vigente come un istituto che dovrebbe già avere piena cittadinanza nell'ambito della disciplina vigente di C.G.S. e che lo schema in esame provvede a riordinare, pur determinandosi effetti non irrilevanti sull'ambito applicativo del controllo.

Va segnalato che gli uffici competenti al riscontro di regolarità amministrativo contabile del Dipartimento della R.G.S. sono, per le Amministrazioni statali periferiche, ad eccezione di quelle militari, le Ragionerie territoriali dello Stato (legge n. 908/1960 e D.P.R. n.

⁷ In tal senso, veniva previsto che essi tenessero, colle forme prescritte dalla ragioneria generale, le scritture e tutti i registri necessari affinché risultassero, in ogni loro particolarità, gli effetti degli atti amministrativi, sia in relazione alle entrate ed alle spese, sia in relazione alla sostanza patrimoniale e alle sue variazioni. Spettavano inoltre alle *ex* ragionerie centrali tutte le attribuzioni di carattere contabile, riguardanti le amministrazioni cui esse sono addette, nessuna variazione potendo apportarsi alle attribuzioni anzidette, senza il preventivo assenso del ministro dell'economia e delle finanze.

1544/1955) mentre, per il Ministero degli Esteri e per quello della Giustizia, sono gli UCB presso i relativi dicasteri.

Articolo 4

(Analisi e valutazione della spesa)

Il comma 1 riferisce che l'analisi e valutazione della spesa è 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 in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Essa viene attuata mediante l'elaborazione e l'affinamento di metodologie per la definizione dei fabbisogni di spesa, la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e di qualità e delle misure per incrementarne il livello. Le attività di cui al precedente periodo sono realizzate avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica.

Il comma 2 prevede che le amministrazioni centrali dello Stato svolgono le attività di analisi e valutazione della spesa con le modalità di cui ai commi 4 e 5.

Il comma 3 afferma che le amministrazioni pubbliche diverse da quelle di cui al comma 2, nell'ambito della propria autonomia, svolgono attività di analisi della spesa, di monitoraggio e valutazione degli interventi, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica.

Il comma 4 stabilisce che l'analisi e la valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato si svolge nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione istituiti ai sensi dell'articolo 39 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Ciascun nucleo è costituito da rappresentanti del Ministero interessato e del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne cura il coordinamento. Ai nuclei partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica.

Il comma 5 afferma che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato -Ispettorato generale del bilancio- supporta il programma di lavoro dei nuclei di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali e propone strumenti e misure per rafforzare il monitoraggio della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche, anche tramite il rapporto triennale sulla valutazione e analisi della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato di cui all'articolo 41 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, appare utile formulare alcune valutazioni in ordine alla finalizzazione dell'avvio di un robusto sistema di valutazione ed analisi della spesa, nell'ambito del riordino del sistema dei controlli di

cui alla delega iscritta nell'articolo 49, comma 1, della legge n. 196/2009.

L'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni che è conseguita anche per effetto dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea non può essere disgiunta dall'avvio di una contestuale riqualificazione della medesima volta ad incrementarne l'efficacia e l'efficienza.

In tal senso, già nel 2007 il legislatore aveva avviato, nell'ambito di un complesso di iniziative in materia di monitoraggio della spesa e di riforma del bilancio, la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, “*spending review*”, alla cui sperimentazione iniziale seguì, con la legge finanziaria per il 2008, un programma “permanente” a regime per la ridefinizione dei criteri di allocazione delle risorse⁸.

L'avvio della *spending review* e la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi sono state del resto configurate, fin dall'origine, come due iniziative parallele e tra loro coordinate; la classificazione in senso funzionale del bilancio per programmi di spesa offre infatti una base di partenza essenziale sulla quale costruire un processo di revisione della spesa, evidenziando in modo più chiaro il legame tra risorse, priorità ed obiettivi⁹.

Nel complesso, con il dispositivo in esame si provvede dunque a consolidare l'esperienza già maturata a suo tempo con la *spending review*, attraverso l'avvio di procedure volte a fornire il supporto di dati ed elementi indispensabili affinché le attività di analisi e valutazione della spesa vengano attuate nella direzione dell'elaborazione e dell'affinamento di metodologie volte alla definizione dei fabbisogni di spesa, alla verifica e al monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di

⁸ Dal punto di vista metodologico, la *spending review* si presenta come un moderno strumento di programmazione delle finanze pubbliche, utilizzato anche in altri paesi, volto a fornire una metodologia sistematica per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti. Nell'esperienza italiana, gli obiettivi sottesi al programma di revisione della spesa sono stati molteplici. Da una parte, anzitutto quello di superare un approccio "incrementale" nelle decisioni di allocazione di bilancio, in base al quale è invalsa negli anni passati la tendenza a introdurre modifiche marginali alla spesa storica, rifinanziando sistematicamente le politiche di spesa in essere senza valutarne la qualità e l'efficienza in relazione agli obiettivi che si intendono conseguire.

⁹ Il programma di analisi e valutazione della spesa è stato in particolare articolato in due processi volti a esaminare simultaneamente: 1) le priorità e l'efficacia dei principali programmi di spesa dello Stato; 2) gli aspetti organizzativi comuni per il complesso delle amministrazioni pubbliche.

controllo della stessa, facendo tesoro anche delle metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica.

In proposito va rilevato che la formulazione letterale utilizzata sembrerebbe finalizzare l'attività di analisi e valutazione della spesa al fine esclusivo del "conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica", rispetto al quale potrebbe risultare funzionale dunque il vincolo dell'efficacia ed efficienza della spesa.

Al riguardo, se è fondato il dubbio circa un'interpretazione in tal senso, va valutato se la finalità del "conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" possa essere almeno affiancata dall'obiettivo - che rimane come punto di riferimento di fondo dell'azione dello Stato - della qualità e della quantità del servizio da rendere al cittadino.

Inoltre, si pone anche in questo caso la questione dell'adeguatezza delle risorse umane e strumentali necessarie ad implementare sin da subito - al massimo livello di efficacia - i dispositivi amministrativi relativi ai dicasteri.

Sul punto specifico, si avrà però modo di ritornare nel prosieguo della ricognizione dello schema in esame e, in particolare, in riferimento agli articoli 26-28.

TITOLO II

CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE SUGLI ATTI DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI

Capo I

Controllo preventivo

Articolo 5

(Atti sottoposti al controllo preventivo)

Il comma 1 afferma che sono assoggettati al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato, ad eccezione di quelli posti in essere dalle amministrazioni, dagli organismi e dagli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile.

Sono in ogni caso soggetti a controllo preventivo i seguenti atti:

- a) atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;
- b) decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito;
- c) provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo;
- d) atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;
- e) accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale. Gli accordi locali stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri sono sottoposti al controllo da parte del competente Ufficio centrale del bilancio;
- f) atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti e/o organismi;
- g) atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio.

Il comma 2 stabilisce che gli atti di cui al comma 1, lettera a), sono inviati all'ufficio di controllo e alla Corte dei conti. La documentazione che accompagna l'atto viene inviata al competente ufficio di controllo, per il successivo inoltro alla Corte dei conti. Gli eventuali rilievi degli uffici di controllo sono trasmessi all'amministrazione che ha emanato l'atto e alla Corte dei conti. Le controdeduzioni dell'amministrazione sono parimenti trasmesse all'ufficio di controllo e alla Corte dei conti. La Corte si pronuncia nei termini di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che decorrono dal momento in cui l'atto le viene trasmesso, completo di documentazione, dall'ufficio di controllo competente.

Il comma 3 prevede che i contratti dichiarati segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, ai sensi dell'articolo 17, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono sottoposti unicamente al controllo contabile di cui all'articolo 6 del presente decreto, fatto salvo, in ogni caso, il controllo della Corte dei conti.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, l'articolo espone i limiti applicativi e gli ambiti entro cui opererà il riscontro preventivo di regolarità amministrativo-contabile, fornendo un quadro dettagliato degli atti e degli organi su cui esso troverà applicazione.

Anzitutto, in ordine alle amministrazioni escluse dal campo di tale controllo, occorre rilevare che l'articolo si sofferma al comma 1 su tutte quelle amministrazioni ovvero organi dello Stato dotati di specifico ordinamento amministrativo-contabile, presso cui il riscontro viene esperito autonomamente, nell'ambito delle strutture amministrative interne, sebbene la loro gestione operi avvalendosi di una dotazione finanziaria annuale fornita del bilancio dello Stato.

Nel contenuto, inoltre, il riscontro - riferisce anche l'articolo 1 dello schema - dovrà operare sui soli atti che determinano effetti finanziari per il bilancio dello Stato. È da considerare, in tal senso, che la definizione proposta attua una semplificazione e razionalizzazione

rispetto alla legislazione vigente, nel momento in cui limita le operazioni di controllo ai soli atti aventi una chiara rilevanza sotto il profilo finanziario.

Tuttavia, il comma 2 fa presente però che talune tipologie di atti devono essere assoggettati al controllo preventivo in ogni caso, cioè indipendentemente della immediata produzione di effetti finanziari, allorché trattasi di atti preliminari di future spese ricorrenti e di particolare significato per la finanza pubblica, quali, ad esempio, gli atti di riconoscimento del trattamento giuridico ed economico del personale.

Nel metodo adottato risulta chiaro che il controllo su taluni atti di particolare complessità ed importanza ivi indicati, ancorché non aventi immediati riflessi a carico del bilancio dello Stato, è essenziale al fine di porre un argine alla formazione di procedimenti da cui possono, anche indirettamente, derivare la formazione di impegni finanziari a carico dell'amministrazione.

In tal senso, il comma 2 ripropone quanto peraltro già e previsto dell'articolo 11, comma 4, del D.P.R. n. 367/1994 nel testo vigente, in merito al seguito da dare ai provvedimenti assoggettati anche al controllo preventivo della Corte dei conti, al fine di evitare che l'abrogazione del suddetto articolo 11 del D.P.R. n. 367/1994 determini un vuoto normativo in materia.

Con il comma 3 viene esclusa dalla attività di riscontro la tipologia degli atti secretati, assoggettati al solo controllo contabile della Corte dei conti.

Nel complesso, per i profili di diretto interesse, relativamente alle problematiche tecniche ed organizzative connesse al riscontro della regolarità amministrativo-contabile *ex ante* da parte degli organi del Dipartimento della R.G.S., nel far rinvio all'analisi svolta a margine degli articoli 2 e 4, si ribadiscono gli interrogativi circa la mole di atti e procedure che dovranno essere esaminati d'ora innanzi e sulla reale adeguatezza dei mezzi umani e strumentali per farvi fronte.

In tal senso, sembrerebbe necessaria la dimostrazione della effettiva sostenibilità dei nuovi carichi di lavoro conseguenti, in particolare, per le articolazioni periferiche della R.G.S., avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali già scontate a legislazione vigente.

Articolo 6

(Controllo contabile)

Il comma 1 stabilisce che l'ufficio di controllo effettua la registrazione contabile delle somme relative agli atti di spesa di cui all'articolo 5, con conseguente effetto di rendere indisponibili ad altri fini le somme ad essa riferite.

Il comma 2 prevede che gli atti di spesa non possono avere corso qualora:

a) siano pervenuti oltre il termine perentorio di ricevibilità del 31 dicembre dell'esercizio finanziario cui si riferisce la spesa, fatti salvi quelli direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno;

b) la spesa ecceda lo stanziamento del capitolo/articolo di bilancio;

c) l'imputazione della spesa sia errata rispetto al capitolo di bilancio o all'esercizio finanziario, o alla competenza piuttosto che ai residui;

d) siano violate le disposizioni che prevedono specifici limiti a talune categorie di spesa.

e) non si rinviene la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio ai sensi dell'articolo 40-bis del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, sebbene non vi sia nulla da rilevare per i profili di stretta quantificazione e copertura, trattandosi di aspetti meramente normativi, appare utile fornire un quadro d'insieme delle attività di riscontro e controllo finanziario ad oggi in essere per il bilancio dello Stato, fornendo elementi di valutazione circa l'impatto delle norme in esame sul futuro assetto dei controlli.

In particolare, riguardo al comma 1, andrebbero chiariti gli effetti del riscontro di regolarità tecnico-contabile sull'*iter* di formazione della procedura di spesa, nel senso di precisare il contributo che tale riscontro determina sul perfezionamento dell'impegno contabile, così come definito a termini dall'articolo 34, comma 2, della legge di contabilità, e sulle fasi successive della spesa.

Merita un chiarimento, in tal senso, se tale tipo di riscontro dovrà interessare, sul piano delle procedure contabili finanziarie, la registrazione degli atti relativi all'avvio delle procedure di utilizzo degli stanziamenti di competenza per quanto concerne la fase dell'impegno, la cui figura formale non viene richiamata dal testo.

Occorre segnalare che la norma ricalca, nella sostanza e nel contenuto, la portata del riscontro già previsto originariamente dall'articolo 168 e seguenti del R.D. n. 827/1924, e il controllo di tipo finanziario, oggi previsto dall'articolo 11, comma 1, del D.P.R. n.

367/1994, confermando l'attuale assetto di controllo che si impernia sul ruolo della RGS quale principale garante del rispetto delle norme sostanziali che disciplinano formazione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato, ivi stabilendosi anche i casi in cui l'atto di spesa non possa aver comunque corso¹⁰.

Circa il metodo adottato, dal dispositivo emergerebbe che il controllo contabile si configura esattamente nei suoi contenuti della validazione e prenotazione delle somme relative ad atti di spesa, la cui realizzazione si concretizza quindi nella fase del controllo dell'impegno della spesa (ancorché non citato), determinando l'indisponibilità della corrispondente somma sul relativo capitolo di spesa del bilancio dello Stato (articolo 11, commi 1 e 7, del D.P.R. 367/1994).

In tal senso, è previsto espressamente che l'atto che incorra nei controlli preventivi indicati nell'articolo in esame con esito "negativo" non possa aver comunque corso, determinandosi in tal modo, dal punto di vista procedurale, una fattispecie di controllo necessario e "vincolante" nell'esito, rispetto alla validità degli atti amministrativi che vi sono sottoposti.

Articolo 7

(Controllo amministrativo)

Il comma 1 stabilisce che, a seguito della registrazione contabile prevista dall'articolo 6, sono accantonate e rese indisponibili le somme fino al momento del pagamento. L'ufficio di controllo procede all'esame degli atti di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa e contabile, con riferimento alla normativa vigente.

Il comma 2 prevede che l'ufficio di controllo richiede chiarimenti o comunica le osservazioni di legalità nei termini indicati dall'articolo 8.

Il comma 3 afferma che in caso di esito negativo del controllo di cui al comma 1, gli atti non producono effetti a carico del bilancio dello Stato, salvo che non sia esplicitamente richiesto di dare ulteriore corso al provvedimento, sotto la

¹⁰ In tal senso, nelle fattispecie enumerate dall'articolo in esame come casi di esito "negativo" del riscontro, oltre alle ipotesi "classiche" della violazione del principio della competenza annuale (lett. a) e del superamento della disponibilità del capitolo (art. 11, comma 1, D.P.R. 367/1994), oltre che dell'errata imputazione (lett. b e c), il dispositivo in esame enumera i controlli contabili intesi a bloccare preventivamente ogni attività elusiva delle disposizioni di legge in materia di contenimento di talune tipologie di spesa (lett. d ed e), ove l'esercizio del potere di spesa sia regolato da specifici dispositivi di contenimento per categorie "economiche" delle voci di bilancio, ovvero nell'eventualità risultino ravvisati costi superiori alle risorse disponibili in sede di valutazione *ex ante* della contrattazione integrativa ai sensi dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165/2001.

responsabilità personale del dirigente titolare della spesa ai sensi dell'articolo 10 del presente decreto.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, dal punto di vista procedurale, l'articolo si sofferma sugli esiti e sulle modalità del controllo contabile, fornendo un quadro degli effetti che esso produce sia sul piano dell'*iter* contabile degli atti di spesa, come anche sulle ricadute che esso controllo è in grado di determinare sul piano della validità ed efficacia dell'atto amministrativo.

Quanto al primo profilo, l'attività di controllo preventivo e di registrazione contabile, ove avvenga con esito "positivo", dovrà determinare infatti l'annotazione dell'accantonamento delle risorse interessate quali "impegnate" a valere del capitolo e del piano gestionale interessato.

Sul comma 1, raccordandosi con quanto rilevato a margine all'articolo 6, comma 1, è chiaro che il momento del riscontro di regolarità, allorché venga effettuato con esito positivo, determina l'indisponibilità delle somme (c.d. "prenotazione") che non possono essere più svincolate per altri utilizzi, pur nel medesimo ambito di impiego (programma).

Il comma 2 stabilisce in proposito che l'ufficio di ragioneria possa chiedere chiarimenti o fornire osservazioni all'Amministrazione interessata circa il profilo della legalità degli atti assunti e alla loro coerenza con le finalità di spesa.

L'eventualità dell'esito "negativo" di tale controllo è associata alla privazione degli effetti amministrativi degli atti interessati, a meno che non si incorra in una delle fattispecie stabilite dal successivo articolo 10, per cui il dirigente richiede di dar corso ugualmente, e sotto la sua personale responsabilità, al provvedimento.

Per quanto concerne il comma 3, in premessa va rilevato che non viene specificato quale tipologia di responsabilità sia contemplata dal comma 3 in parola (disciplinare, di risultato, amministrativa, contabile).

In proposito sembrerebbe necessario un chiarimento in merito agli effetti che si produrranno in relazione agli atti che verranno posti in esecuzione da parte del dirigente pur in assenza della prescritta attestazione di controllo "positiva" da parte dell'organo della R.G.S. competente, laddove appare necessario che questi vadano

dettagliatamente esplicitati sin d'ora, per gli effetti che ne conseguiranno in termini di eventuale responsabilità "erariale" per gli atti comunque compiuti dal medesimo dirigente in via "forzosa".

Articolo 8

(Termini del controllo)

Il comma 1 prevede che gli atti di cui all'articolo 5, contestualmente alla loro adozione, sono inviati all'ufficio di controllo che, entro trenta giorni dal ricevimento, provvede all'apposizione del visto di regolarità amministrativa e contabile. Per i provvedimenti di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)* dell'articolo 5, l'ufficio di controllo si pronuncia entro sessanta giorni. Per gli accordi in materia di contrattazione integrativa di cui all'articolo 5, comma 1, lett. *e)*, restano fermi i termini previsti dalle vigenti disposizioni contrattuali.

Il comma 2 attesta che fatte salve le norme in materia di controllo da parte della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, trascorso il termine di cui al comma 1 senza che l'ufficio di controllo abbia formulato osservazioni o richiesto ulteriore documentazione, l'atto è efficace e viene restituito munito di visto.

Il comma 3 stabilisce che, in presenza di osservazioni e/o di richiesta di chiarimenti, i termini per l'espletamento del controllo di cui al comma 1 sono interrotti fino al momento in cui l'ufficio di controllo riceve i documenti o i chiarimenti richiesti.

Il comma 4 prevede che con determinazione del Ragioniere generale dello Stato sono stabiliti i periodi di sospensione dei termini di controllo degli atti di spesa in relazione a particolari situazioni di criticità organizzative o nei periodi lavorativi dal 15 al 31 dicembre di ciascun anno.

Il comma 5 stabilisce che, ad eccezione degli atti di cui all'articolo 5, comma 1, lett. *g)*, e comma 2, del presente decreto, il controllo degli atti può essere espletato anche a campione, secondo un programma definito 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. Gli atti non inclusi nel campione oggetto di controllo sono restituiti all'amministrazione emittente con la dicitura: "non assoggettato a controllo in applicazione dell'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo".

La RT non affronta nello specifico il dispositivo.

Al riguardo, il dispositivo si sofferma sull'*iter* e sui termini di attuazione del procedimento di controllo, ivi venendo stabilite tempistiche differenti per le varie tipologie di atti e procedure da sottoporre alla procedura di riscontro.

In particolare, al comma 1 si segnala che il termine ordinario è portato a 30 giorni, in linea, cioè con la previsione generale della legge n. 241/1990, circostanza quest'ultima che rappresenta una semplificazione rispetto alla tempistica derivante dalla norma ad oggi in vigore che, sulla base di quanto stabilito dall'art. 11 del DPR n. 367/1994 e dell'articolo 9 del DPR n. 38/1998, in cui si prevede un termine finale del controllo che può arrivare anche a 35 giorni (15+10+10) per gli atti di spesa.

Quindi, è stabilito il termine di 60 giorni per la conclusione dei procedimenti di cui all'articolo 5, comma 2, lettere e) e d), che corrispondono alla previsione attuale di cui al D.M. 23/03/1992 n. 304¹¹.

Il termine di controllo dei provvedimenti aventi natura contrattuale viene invece ridotto a 30 giorni, in linea con le prescrizioni del codice dei contratti pubblici.

Inoltre, andrebbe meglio esplicitato il meccanismo del silenzio "assenso" indicato al comma 2, laddove il decorso dei termini ivi previsti potrebbe dar luogo alla legittima adozione di atti e procedure che potrebbero non di meno presentare profili di irregolarità contabile.

Con riferimento al comma 3, ivi si disciplina l'effetto sulla procedura di una richiesta di chiarimenti, che determina l'interruzione dei termini per l'attuazione del procedimento, ponendosi in linea con le norme vigenti per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti (art. 3, comma 2 della legge n. 20/1994 e articolo 27, comma 1, della legge n. 340/2000).

In merito al comma 4, è previsto che con determinazione del Ragioniere Generale dello Stato, in casi particolari, possa essere temporaneamente sospeso anche il decorso del termine del controllo, ponendosi le premesse affinché si rendano più efficienti le procedure di controllo in determinati periodi dell'anno o in caso di contingenti criticità organizzative. Tale disposizione va valutata in termini di coerenza con la delega e con la finalità di potenziamento dei controlli. Ad un primo esame, sembrerebbe che si possa determinare, almeno in teoria, una incoerenza tra potenziamento e sospensione dei termini in parola.

¹¹ Il Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione del tesoro e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione emesso ai sensi della legge 241.

In merito al comma 5, dove é prevista la possibilità di procedere ad un controllo a campione di quegli atti di minore complessità o rilevanza per la finanza pubblica o che siano particolarmente ripetitivi. In ogni caso gli atti per i quali è possibile procedere al controllo a campione sono individuati con provvedimento del Ragioniere Generale dello Stato.

Sul punto, giova precisare che, con la suddetta previsione trova legittimazione normativa la modalità di controllo a campione, già introdotta nella realtà pratica, sia pure con disposizioni di rango secondario e limitatamente al controllo successivo. In proposito, va comunque sottolineato che tale metodologia appare suscettibile di determinare un sostanziale depotenziamento dell'istituto del controllo, quale che ne sia la latitudine come conseguenza della normativa in esame, secondo le questioni già poste in precedenza.

Inoltre, pur considerandosi l'esperibilità di procedure di campionamento per i controlli in questione, si ribadisce la necessità che, al fine di assicurare la piena efficacia delle procedure di controllo sugli atti, siano fornite rassicurazioni in ordine all'adeguatezza della attuale dotazione di fattori umani e tecnici nella disponibilità del Dipartimento della R.G.S.

Articolo 9

(Documentazione giustificativa)

Il comma 1 afferma che agli atti sottoposti al controllo siano allegati titoli, documenti, certificazioni previste da specifiche norme e da ogni altro atto o documento giustificativo degli stessi.

Il comma 2 prevede che la documentazione di cui al comma 1 è allegata in originale. Nei casi debitamente attestati e motivati dal dirigente responsabile della spesa, in cui ricorra l'imprescindibile esigenza di conservare gli originali presso l'ufficio emittente, è possibile allegare copie, munite della certificazione di conformità all'originale. Espletato il controllo, gli atti e la relativa documentazione sono restituiti all'amministrazione.

Il comma 3 stabilisce che sono fatte salve le disposizioni in materia di dematerializzazione degli atti e dei flussi informativi tra le pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, dal punto di vista metodologico, si osserva che l'articolo tende ad evitare le numerose incertezze interpretative della vigente normativa poco dettagliata, prevedendo che gli atti sottoposti al controllo debbano essere corredati da apposita documentazione giustificativa da presentarsi in originale, tenendo conto tuttavia anche delle disposizioni già contenute nella normativa vigente in materia di dematerializzazione degli atti della P.A. e delle innovazioni informatiche che hanno profondamente inciso nei processi organizzativi e nelle procedure amministrative, disciplinate tra l'altro, nel codice dell'amministrazione digitale.

In proposito, per i profili di diretto interesse, si segnala il rischio che dal previsto obbligo della allegazione, nell'invio e trasmissione dei documenti connessi agli atti assoggettati al controllo preventivo, dei documenti comprovanti la legittimità degli impegni assunti, possano derivare ulteriori e maggiori fabbisogni di funzionamento connessi all'espletamento degli invii informatici, per i quali andrebbero, a rigore, stimati valutati in termini di maggiori oneri, ovvero fornite documentate rassicurazioni circa la sostenibilità dei relativi oneri valere sui soli stanziamenti già previsti a legislazione vigente.

Ma, sul punto, si avrà modo di tornare negli articoli che seguono.

Articolo 10

(Effetti delle osservazioni)

Il comma 1 afferma che, ricevute le osservazioni o le richieste di chiarimenti di cui all'articolo 8, il dirigente responsabile comunica, entro trenta giorni, se intende modificare o ritirare il provvedimento, per conformarsi alle indicazioni ricevute dall'ufficio di controllo. Entro il medesimo termine il dirigente responsabile, sotto la propria responsabilità, può disporre di dare comunque seguito al provvedimento, che acquista efficacia pur in presenza di osservazioni. In tali casi l'ufficio di controllo ne prende atto e ne informa il competente ufficio di controllo della Corte dei conti.

Il comma 2 prevede che nei casi in cui il termine di cui al comma 1 sia trascorso decorre senza alcuna risposta disposizione impartita dal dirigente responsabile ai sensi del medesimo comma, il provvedimento oggetto di rilievo non acquista efficacia, è improduttivo di effetti contabili e viene restituito, non vistato, all'amministrazione emittente. È esclusa la possibilità di disporre l'ulteriore corso del provvedimento nei seguenti casi:

a) provvedimenti non sorretti da un'obbligazione giuridicamente perfezionata o che dispongono l'utilizzo di somme destinate ad altre finalità;

b) provvedimenti concernenti pagamenti in conto sospeso emessi ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, ovvero in materia di provvedimenti di esecuzione forzata nei confronti della PA non derivanti da provvedimenti giurisdizionali o da lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, l'articolo si pone come disciplina degli aspetti legati agli effetti dei rilievi mossi dagli uffici di controllo in sede di controllo preventivo.

Nello schema procedurale che emerge dalla norma, infatti, alle osservazioni dell'Ufficio di controllo, il dirigente responsabile della spesa dovrà rispondere con proprie controdeduzioni entro il medesimo termine di trenta giorni, o comunicare, se intende dare, comunque, corso al provvedimento.

In quest'ultimo caso, l'ufficio di controllo sarà tenuto a prenderne atto ed effettuare la relativa informazione alla Corte dei Conti.

Inoltre, al comma 3 viene introdotta una disposizione particolarmente efficace sotto il profilo del contenimento della spesa, secondo la quale, in alcuni casi tassativi, l'esito negativo del controllo di legalità e di regolarità amministrativa degli atti dovrà determinare la mancata produzione di effetti (controllo preventivo c.d. "impeditivo" di efficacia). Tali ipotesi sono, tuttavia, del tutto eccezionali rispetto al principio informatore del sistema dei controlli, secondo cui l'efficacia degli atti si esplica anche in caso di osservazioni e sotto la responsabilità del soggetto titolare della spesa.

Le suddette ipotesi di controllo impeditivo sono quindi da ritenersi tassative e possono riguardare in particolare i provvedimenti in materia contrattuale affetti da gravi carenze quali l'assenza dell'obbligazione giuridicamente perfezionata, l'essere adottati in presenza di cause ostative previste da norme e per carenze dei requisiti concernenti i pagamenti in conto sospeso.

La volontà di dare al controllo "preventivo", in casi particolari, forza bloccante l'efficacia degli atti è da ritenersi coerente con le esigenze di razionalizzazione e di proficuità della spesa, pur nella consapevolezza di mantenere una disciplina equilibrata e rispettosa nei confronti delle prerogative e dell'autonomia dirigenziale.

Per i profili di diretto interesse, va inoltre segnalato che con la introduzione di alcuni casi di impedimento "assoluto" all'ulteriore corso del provvedimento di spesa, nel caso di assenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate e di utilizzo delle risorse per altre finalità rispetto a quelle previste, in aggiunta all'eventualità per cui non possa darsi luogo ad esecuzione forzata in assenza della esecutorietà del relativo provvedimento, andrebbero fatta luce sugli importi che, di norma, attualmente possono ricondursi, in ragione annua, a dette casistiche.

Capo II

Controllo successivo

Articolo 11

(Atti sottoposti al controllo successivo e soggetti obbligati)

Il comma 1 stabilisce che siano sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile i seguenti atti:

a) rendiconti amministrativi relativi alle aperture di credito alimentate con fondi di provenienza statale resi dai funzionari delegati titolari di contabilità ordinaria e speciale;

b) rendiconti amministrativi resi dai commissari delegati titolari di contabilità speciale di cui all'articolo 5, comma 5-bis, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, (protezione civile) e successive modificazioni, nonché da ogni altro soggetto gestore, comunque denominato;

c) rendiconti amministrativi afferenti a un'unica contabilità speciale alimentata con fondi di provenienza statale e non statale per la realizzazione di accordi di programma;

d) ogni altro rendiconto previsto da specifiche disposizioni di legge;

e) conti giudiziali.

Il comma 2 prevede che i soggetti gestori dei fondi di cui al comma 1, lettere dalla *a)* alla *d)*, del presente articolo devono rendere il conto finanziario della loro gestione al competente ufficio di controllo al termine di ciascun esercizio finanziario, nonché alla conclusione dell'intervento delegato.

Il comma 3 prevede che, nelle ipotesi di cui al comma 1, lettera *c)*, qualora la quota parte di finanziamento statale sia maggioritaria, il riscontro viene effettuato dal competente ufficio di controllo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Diversamente, il competente organo di controllo è individuato in sede di accordo di programma o dall'ordinamento dell'amministrazione che mette a disposizione la prevalente quota di finanziamento. In ogni caso, gli esiti del controllo sono comunicati a tutte le amministrazioni partecipanti per i relativi provvedimenti di competenza.

Il comma 4 stabilisce che i commissari delegati e i soggetti attuatori di cui all'articolo 5, comma 5-*bis*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, entro dieci giorni dall'insediamento, in considerazione della complessità della gestione e della rilevanza delle risorse normalmente accreditate, trasmettono all'ufficio di controllo copia dell'ordinanza istitutiva della gestione. Su specifica richiesta degli uffici di controllo, i commissari delegati trasmettono copia degli atti adottati riguardanti l'attività contrattuale posta in essere con l'utilizzo delle risorse ricevute e ogni elemento informativo ritenuto utile ai fini del successivo controllo del rendiconto.

Il comma 5 prevede che per particolari tipologie di rendiconti resi da commissari delegati o commissari straordinari o funzionari delegati alla realizzazione di opere specifiche o urgenti, possono essere stabilite procedure di controllo di tipo 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, fermo restando l'obbligo di rendicontazione.

Il comma 6 afferma che sono fatte salve le diverse attribuzioni di competenza territoriale dettate da specifiche leggi di settore.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che il dispositivo provvede alla elencazione delle tipologie dei documenti contabili sottoposti al controllo di regolarità contabile in fase successiva e individua i soggetti obbligati alla presentazione dei rendiconti, sia che essi abbiano natura giudiziale sia che abbiano natura amministrativa¹².

In particolare, il comma 3 razionalizza specifiche ipotesi di rendiconti relativi ad accordi di programma tra più amministrazioni. In tal senso, si dispone innovando il precedente sistema regolato dall'articolo 8 del D.P.R. n. 367/1994, che, ove il finanziamento statale sia prevalente, il riscontro debba essere effettuato dal competente ufficio della Ragioneria Generale dello Stato; nei casi di partecipazione minoritaria di somme statali, nell'accordo può essere comunque individuato un diverso ufficio di controllo, segnatamente un ufficio della RGS.

Per i profili di stretto interesse, trattandosi di questioni procedurali anche per i commi 4-6, che peraltro non innovano la

¹² Come noto, i primi costituiscono documenti riassuntivi degli atti di spesa posti in essere da un Agente "contabile" pubblico, di diritto o di "fatto", che abbia avuto materiale maneggio di risorse erariali in regione del proprio ufficio, e che è sottoposto ad appositi procedimenti giurisdizionali (giudizio contabile) per il relativo "discarico" della responsabilità contabile innanzi alla Corte dei conti. I rendiconti "amministrativi" sono invece quelli resi dai funzionari delegati ai sensi dell'articolo 333 del RD. 827/1924, come integrato dall'articolo 11 del D.P.R. 367/1994 e implicano la responsabilità "amministrativa" in luogo di quella "contabile" davanti alla medesima Corte dei conti.

sostanza di quanto già previsto dalla legislazione vigente, non vi sono osservazioni.

Articolo 12

(Campionatura del controllo)

Il comma 1 afferma che il controllo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti di cui all'articolo 11, comma 1, lett. a), può essere esercitato a campione, secondo un programma elaborato sulla base dei criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle Finanze. In ogni caso, il programma deve ricomprendere i rendiconti assoggettati annualmente al controllo della Corte dei conti.

Il comma 2 prevede che i frontespizi dei rendiconti amministrativi non inclusi nel campione oggetto di controllo sono restituiti all'amministrazione emittente con esplicita annotazione di esclusione dal controllo.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, si rileva che la norma stabilisce che il controllo sui rendiconti amministrativi relativi alle aperture di credito alimentate con fondi di provenienza statale, resi dai funzionari delegati di contabilità ordinaria o "speciale", possa essere esercitato a campione secondo un programma elaborato sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

La suddetta campionatura è attualmente già resa possibile con determinazioni amministrative non aventi valore normativo primario.

Per i profili di interesse, non vi sono pertanto osservazioni.

Articolo 13

(Contenuto dei rendiconti)

Il comma 1 prevede che i rendiconti amministrativi dimostrano, nella sezione finanziaria, tutte le entrate e le uscite riguardanti l'intervento o le spese delegate, con indicazione della provenienza dei fondi, dei soggetti beneficiari e della tipologia delle spese sostenute, secondo lo schema predisposto con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 2 stabilisce che i rendiconti dei commissari delegati, straordinari o comunque denominati contengono anche una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinti in certi, esigibili e di difficile riscossione, nonché dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo, con l'indicazione della relativa scadenza.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo il dispositivo si limita a stabilire la documentazione che deve essere posta a corredo dei rendiconti, eliminando in tal modo una delle principali questioni interpretative e di contrasto tra uffici controllori e uffici controllati, oggetto anche di pronunce giurisprudenziali.

Sul punto, trattandosi di aspetti meramente procedurali, nulla da osservare.

Articolo 14

(Procedimento di controllo dei rendiconti)

Il comma 1 prevede che i rendiconti amministrativi sono presentati all'ufficio di controllo competente entro il venticinquesimo giorno successivo al termine del semestre di riferimento, corredati dalla documentazione giustificativa della spesa in originale, o in copia conforme, nei casi indicati dall'articolo 9, comma 2 del presente decreto legislativo. Per le Prefetture tale termine è fissato al quarantesimo giorno. Sono fatte salve tutte le disposizioni di carattere speciale che prevedono termini diversi.

Il comma 2 prevede che, in caso di avvicendamento tra funzionari delegati, il rendiconto sia reso a cura del funzionario delegato in carica alla data prevista per la sua presentazione, sulla base di specifici passaggi di consegne. I relativi verbali sono allegati al rendiconto. In caso di oggettiva impossibilità, al rendiconto è allegata una specifica dichiarazione del funzionario in carica che ne attesti le ragioni. In tale ipotesi, ciascun funzionario delegato è comunque responsabile per gli atti di spesa della propria gestione.

Il comma 3 afferma che gli uffici di controllo esaminano i rendiconti e la relativa documentazione, verificando che sia data dimostrazione delle aperture di credito ricevute, dei titoli estinti e delle somme restanti e, separatamente, delle somme prelevate in contanti.

Il comma 4 riferisce che gli uffici di controllo, entro l'esercizio finanziario successivo alla presentazione dei rendiconti, provvedono al discarico di quelli ritenuti regolari e li restituiscono al funzionario delegato muniti del visto di regolarità amministrativo-contabile, unitamente alla documentazione originale, debitamente obliterata.

Il comma 5 prevede che, nel caso in cui siano riscontrate irregolarità, gli uffici di controllo non discaricano i rendiconti e inviano al funzionario delegato una

nota di osservazione. I funzionari delegati rispondono ai rilievi entro trenta giorni dal ricevimento della predetta nota di osservazione.

Il comma 6 certifica che qualora il funzionario delegato non fornisca riscontro alle osservazioni dell'ufficio di controllo o le controdeduzioni rese non siano idonee a superare i rilievi formulati, i rendiconti non sono scaricati. In tali casi, l'ufficio di controllo restituisce i rendiconti al funzionario delegato responsabile, informandone contestualmente l'amministrazione che ha disposto l'apertura di credito.

Il comma 7 prevede che in caso di mancata presentazione del rendiconto nel termine previsto, l'ufficio di controllo diffida il funzionario delegato inadempiente assegnandogli un termine per la presentazione. Decorso tale termine, il rendiconto è predisposto d'ufficio a cura dell'amministrazione che ha disposto l'apertura di credito, con oneri finanziari a carico del funzionario delegato inadempiente.

Il comma 8 afferma che ove ricorrano le circostanze previste dai commi 6 e 7, fatte salve le eventuali responsabilità di tipo amministrativo-contabile e disciplinare, il comportamento del funzionario è valutato anche ai fini della corresponsione della produttività individuale e della retribuzione di risultato.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, va premesso che l'articolo definisce analiticamente in ogni sua fase la procedura di controllo dei rendiconti amministrativi, a partire dalla presentazione all'ufficio di controllo, fino al loro scarico in caso di esito positivo della verifica.

In particolare, va segnalato, che ivi si prevede, al comma 8, in connessione con la mancata presentazione del rendiconto entro il termine tassativamente previsto, e la conseguente predisposizione dell'atto da parte dell'amministrazione di riferimento, la responsabilità pecuniaria del funzionario delegato inadempiente, prevedendo a suo carico l'onere per la redazione del rendiconto a cura dell'amministrazione.

In aggiunta, al comma 9, la normativa in materia di responsabilità viene allineata alle recenti produzioni legislative, precisandosi che il comportamento del funzionario delegato inadempiente costituisce elemento di valutazione anche ai fini della corresponsione della produttività individuale e della retribuzione di risultato.

Per i profili di diretto interesse, trattandosi di questioni procedurali che peraltro ricalcano le procedure già previste dalla legislazione vigente, non vi sono osservazioni.

Ciò non di meno potrebbe essere utile l'acquisizione anche dei dati circa le attuali inadempienze all'obbligo di produzione dei rendiconti amministrativi, anche al fine di inferirne valutazioni circa i potenziali risparmi in termini di penalizzazioni nella attribuzione

della retribuzione ai dirigenti, relativamente alla componente di "risultato" del loro trattamento economico ai sensi della normativa vigente.

Articolo 15

(Relazione sulla realizzazione degli interventi delegati)

Il comma 1 afferma che, fermo restando l'obbligo di rendicontazione amministrativa e finanziaria prevista dagli articoli 11 e seguenti del presente decreto, i funzionari delegati, commissari delegati, commissari di Governo o in qualunque altro modo denominati, autorizzati alla gestione di fondi statali per la realizzazione di specifici interventi o progetti, sono tenuti a presentare una relazione annuale sullo stato di attuazione dell'intervento, indicando, ove non concluso nei tempi prestabiliti, le ragioni ostative a tale adempimento.

Il comma 2 prevede che la relazione è trasmessa all'ufficio di controllo per il successivo inoltro al Ministero delegante; di essa si tiene conto anche ai fini della valutazione della *performance* individuale.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, ivi si dispone in sintesi che i funzionari delegati, i commissari delegati, i commissari di Governo o in qualunque altro modo denominati, oltre al rendiconto amministrativo, devono presentare una relazione sullo stato degli interventi, indicando, eventualmente, i motivi che non abbiano consentito di concludere le opere ad essi delegate nei tempi prestabiliti.

Tale rendicontazione per progetto è una delle novità della riforma e consente di verificare il concreto utilizzo di fondi pubblici stanziati per la realizzazione di determinate opere.

In proposito, per i profili di stretto interesse, andrebbero fornite conferme in merito alla assoluta neutralità del dispositivo, considerato che, ad oggi, la modalità di erogazione della spesa statale mediante ricorso all'istituto del funzionario delegato (ordini di accreditamento in c.o. o c.s.) costituisce la forma più utilizzata nelle procedure erariali, anche in relazione alla gestione di ordinari capitoli di bilancio, sia di parte corrente che in conto capitale.

Ne consegue che, considerato anche che il dispositivo si riferisce a coloro i quali, in tale ambito, abbiano comunque avuto assegnate risorse per progetti "specifici", entro tale casistica sembrerebbero

rientrare perlomeno tutte le gestioni che fanno riferimento ad assegnazioni di spesa in conto capitale, il che comporterebbe, in tal modo, un notevole aggravio delle procedure di rendicontazione, sia per i dirigenti tenuti alla produzione dei rendiconti e delle relazioni che per gli uffici della R.G.S. competenti tenuti ad esaminarne il contenuto.

Articolo 16

(Controllo dei conti giudiziali)

Il comma 1 stabilisce che gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricevono somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materie, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, devono rendere il conto della propria gestione alle amministrazioni centrali o periferiche dalle quali dipendono per il successivo inoltrare ai competenti uffici di controllo.

Il comma 2 prevede che il conto giudiziale è reso entro i due mesi successivi alla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento e comunque alla conclusione della propria gestione. In caso di avvicendamento di funzionari deve essere redatto il passaggio di consegne.

Il comma 3 riferisce che gli uffici di controllo, qualora non abbiano nulla da osservare, appongono sui singoli conti il visto di regolarità amministrativo-contabile e li trasmettono alla Corte dei conti entro i due mesi successivi alla data della loro ricezione ovvero a quella della ricezione dei chiarimenti o dei documenti richiesti con note di osservazione.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, ivi si stabilisce il procedimento di controllo dei conti giudiziali ed i soggetti che sono tenuti alla loro presentazione.

Nulla innovandosi rispetto alla normativa già vigente, non vi sono osservazioni.

Articolo 17

(Controlli sull'attività di riscossione)

Il comma 1 afferma che le Ragionerie territoriali dello Stato svolgono, congiuntamente con l'Agenzia delle entrate, una attività di verifica sugli agenti della riscossione, secondo criteri selettivi e linee guida individuati con direttive impartite d'intesa tra il Ragioniere generale dello Stato e del il Direttore dell'Agenzia delle Entrate.

Il comma 2 riferisce che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza effettua in sede di monitoraggio delle verifiche svolte ai sensi del comma 1, può proporre, previa d'intesa con le amministrazioni interessate, eventuali accorgimenti necessari per migliorare l'attività di riscossione.

Il comma 3 prevede che l'agente della riscossione deve allegare il conto giudiziale di fine anno un documento illustrativo dei residui attivi risultanti dalle singole contabilità, con l'indicazione del loro grado di esigibilità e delle eventuali cause ostative alla mancata riscossione. Con le direttive di cui al comma 1, sono fissati annualmente criteri quantitativi e qualitativi per l'individuazione delle posizioni da sottoporre alla valutazione di cui al periodo precedente.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo la norma rende più incisivo il controllo sull'attività svolta dagli agenti della riscossione, che viene svolto dalla Ragionerie territoriali dello Stato, congiuntamente con l'Agenzia delle entrate, secondo direttive impartite con determina del Ragioniere Generale dello Stato. Viene affidato alla Ragioneria Generale dello Stato il compito di monitorare semestralmente tale attività di verifica.

Trattandosi di un profilo meramente procedurale, tendente peraltro ad un più razionale controllo dei flussi di entrata prodotti dai concessionari dei servizi di riscossione per conto dell'erario, da cui potrebbero derivare effetti positivi per la finanza pubblica, non vi sono osservazioni.

Articolo 18

(Relazione annuale sull'esito del controllo)

Il comma 1 stabilisce che gli uffici di controllo, entro il mese di febbraio di ciascun anno, trasmettono alla amministrazione interessata una relazione sintetica sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e

successivo relativo all'anno precedente, con una elencazione dei casi in cui non è stato apposto il visto di regolarità.

Il comma 2 prevede che la relazione di cui al comma 1 è inviata anche alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti, nonché all'Ispettorato generale di finanza.

Il comma 3 afferma che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato riferisce annualmente al Ministro dell'economia e delle finanze in ordine alle attività di verifica, valutazione e monitoraggio espletate, nell'ambito della relazione di cui all'articolo 25, comma 1 del presente decreto. A tal fine gli uffici di controllo effettuano un costante monitoraggio finanziario sugli andamenti delle spese, per singola legge o per determinate tipologie di spese, secondo le disposizioni e con le modalità indicate dalle leggi vigenti. Le conclusioni del monitoraggio finanziario di cui al comma precedente sono trasmesse anche al Ministero competente all'adozione delle misure correttive.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo si rappresenta che l'articolo configura un elemento di completamento del sistema dei controlli, con l'introduzione del compito di redigere annualmente, da parte degli uffici di controllo, una relazione che indichi all'amministrazione interessata le principali irregolarità riscontrate sugli atti sottoposti sia al controllo preventivo che a quello successivo. Tale relazione deve essere trasmessa anche alla Corte dei conti ed all'Ispettorato Generale di Finanza del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che riferisce al Ministro dell'economia e delle finanze in ordine all'attività di verifica, valutazione e monitoraggio espletate.

Sul punto, pur non potendosi formulare osservazioni per i profili di diretto interesse, va segnalato che, specie per gli uffici periferici, del Dipartimento della R.G.S., andrebbe considerato l'impatto "amministrativo" dei suddetti adempimenti per le Ragionerie allorché il numero delle amministrazioni, e la mole degli adempimenti da considerare nell'attività di controllo, risulti essere notevole rispetto alle dotazioni umane e strumentali degli Uffici.

TITOLO III
I CONTROLLI DEI COLLEGI DEI REVISORI DEI CONTI E
SINDACALI PRESSO GLI ENTI E ORGANISMI PUBBLICI

Articolo 19

(Costituzione dei collegi dei revisori dei conti e sindacali)

Il comma 1 stabilisce che i collegi dei revisori dei conti e sindacali degli enti ed organismi pubblici, escluse le società, siano costituiti con la nomina disposta da parte della amministrazione vigilante, ovvero, mediante deliberazioni dei competenti organi degli enti ed organismi, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, statutarie e regolamentari.

Il comma 2 prevede che, qualora entro quarantacinque giorni non si provveda alla costituzione dei collegi ai sensi del comma 1, l'amministrazione vigilante nomina in via straordinaria, nei successivi trenta giorni, un collegio di tre componenti in possesso dei requisiti prescritti. Decorso inutilmente il predetto termine di trenta giorni, vi provvede il Ministero dell'economia e delle finanze nominando propri funzionari. Il collegio straordinario cessa le proprie funzioni all'atto di nomina del nuovo collegio.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo si segnala che l'articolo premette, al comma 1, la delimitazione dell'ambito applicativo rappresentato esclusivamente dagli enti ed organismi pubblici, con esclusione, quindi, delle società in quanto queste ultime sono autonomamente regolate dalle disposizioni del codice civile.

L'articolo passa, quindi, al comma 2, a precisare alcuni punti fondamentali nella disciplina riguardante la costituzione degli organi interni di controllo nelle pubbliche Amministrazioni.

Detta disciplina riguarda innanzitutto la nomina dei componenti degli organi interni di controllo, che può essere di competenza della Amministrazione vigilante ovvero dello stesso ente pubblico assoggettato al controllo. È, altresì, affrontata la problematica di garantire continuità all'attività degli organi interni di controllo, disponendo gli interventi straordinari dell'Amministrazione vigilante e, subordinatamente all'inerzia di quest'ultima, del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per i profili di diretto interesse, andrebbe confermato che la nuova procedura di determinazione degli organi di controllo avverrà nel rispetto del principio di invarianza del provvedimento nel suo complesso, come previsto dalla apposta clausola stabilita al successivo articolo 30.

Articolo 20

(Compiti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali)

Il comma 1 stabilisce che i collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti ed organismi pubblici, di cui all'articolo precedente, vigilano sull'osservanza delle disposizioni di legge, regolamentari e statutarie; provvedono agli altri compiti ad essi demandati dalla normativa vigente, compreso il monitoraggio della spesa pubblica.

Il comma 2 prevede che i collegi dei revisori dei conti e sindacali, in particolare, devono:

a) verificare la corrispondenza dei dati riportati nel conto consuntivo o bilancio d'esercizio con quelli analitici desunti dalla contabilità generale tenuta nel corso della gestione;

b) verificare la loro corretta esposizione in bilancio, l'esistenza delle attività e passività e l'attendibilità delle valutazioni di bilancio, la correttezza dei risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione e l'esattezza e la chiarezza dei dati contabili presentati nei prospetti di bilancio e nei relativi allegati;

c) effettuare le analisi necessarie e acquisire informazioni in ordine alla stabilità dell'equilibrio di bilancio e, in caso di disavanzo, acquisire informazioni circa la struttura dello stesso e le prospettive di riassorbimento affinché venga, nel tempo, salvaguardato l'equilibrio;

d) vigilare sull'adeguatezza della struttura organizzativa dell'ente e il rispetto dei principi di corretta amministrazione;

e) verificare l'osservanza delle norme che presiedono la formazione e l'impostazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo o bilancio d'esercizio;

f) esprimere il parere in ordine all'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo o bilancio d'esercizio da parte degli organi a ciò deputati sulla base degli specifici ordinamenti dei singoli enti;

g) effettuare almeno ogni trimestre controlli e riscontri sulla consistenza della cassa e sulla esistenza dei valori, dei titoli di proprietà e sui depositi e i titoli a custodia;

h) effettuare il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.

Il comma 3 stabilisce che gli schemi dei bilanci preventivi, delle variazioni ai bilanci preventivi, delle delibere di accertamento dei residui, del conto consuntivo o bilancio d'esercizio sono sottoposti, corredati dalla relazione illustrativa o da

analogo documento, almeno quindici giorni prima della data della relativa delibera, all'esame del collegio dei revisori dei conti o sindacale. Il collegio redige apposita relazione da allegare ai predetti schemi, nella quale sono sintetizzati anche i risultati del controllo svolto durante l'esercizio.

Il comma 4 stabilisce che l'attività dei collegi dei revisori e sindacali si conforma ai principi della continuità, del campionamento e della programmazione dei controlli.

Il comma 5 afferma che i collegi dei revisori dei conti e sindacali non intervengono nella gestione e nell'amministrazione attiva degli enti e organismi pubblici.

Il comma 6 prevede che alle sedute degli organi di amministrazione attiva assiste almeno un componente del collegio dei revisori e sindacale.

Il comma 7 stabilisce che i componenti del collegio dei revisori e sindacale possono procedere ad atti di ispezione e controllo, anche individualmente.

Il comma 8 afferma che di ogni verifica, ispezione e controllo, anche individuale, nonché delle risultanze dell'esame collegiale dei bilanci preventivi e relative variazioni e dei conti consuntivi o bilanci d'esercizio è redatto apposito verbale.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo l'articolo reca l'elencazione ed illustrazione dei compiti demandati ai collegi dei revisori dei conti o sindacali.

Tale elencazione appare in linea con altre norme vigenti ed, in particolare, con i compiti previsti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 ed dal decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97.

Ne risulta, di conseguenza, una impostazione incentrata, soprattutto, sull'esame degli atti caratteristici della contabilità finanziaria, pur rimanendo tale l'attività aperta ad ulteriori tipologie di controllo.

In particolare, viene espressamente previsto l'obbligo in capo revisori anche del monitoraggio della spesa pubblica degli enti, che la stessa legge n. 196/2009 demanda anche agli organi di controllo presso gli enti ed organismi pubblici.

Inoltre, alcuni aspetti dell'attività in esame riguardano, poi, i compiti di verifica del rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, rispecchiando, in tal modo, analoghe previsioni del codice civile.

Al riguardo, occorre osservare che all'esigenza di conformare i controlli presso gli enti ed organismi pubblici alla disciplina propria dei soggetti privati risponde, in particolare, la previsione riguardante i principi di continuità, campionamento e programmazione dei controlli da parte del collegio, non trascurando la norma anche alcuni criteri

ormai ampiamente diffusi nella prassi della revisione, soprattutto dei conti annuali e consolidati in ambito societario, pur con modalità adatte alle peculiarità del soggetto pubblico.

Per i profili di diretta attenzione, pur non avendosi particolari osservazioni da formulare, appare indispensabile un richiamo alla necessità di monitorare, sul quadro di regolazione della finanza pubblica ad oggi in vigore, l'attuazione dei dispositivi che pongono espresso riferimento alle grandezze contabili in termini di contabilità nazionale, nella limitazioni delle spese degli enti (limitazioni alle spese per redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi etc. etc.), da cui proprio l'implementazione di una potenziata funzione di revisione negli organi dotati di autonomia potrebbe contribuire a conferire quella trasparenza che, al momento, non appare assicurata dai diversi sistemi di classificazione contabile dei bilanci.

Articolo 21

(Indipendenza dei revisori e dei sindaci presso gli enti ed organismi pubblici)

L'articolo stabilisce che gli organi di controllo devono assicurare l'esercizio delle funzioni loro attribuite in modo indipendente. Si applica l'articolo 2387 del codice civile.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, sullo sfondo del rapporto di vigilanza esistente con le Amministrazioni centrali dello Stato, ivi trova affermazione il principio dell'indipendenza dei componenti dell'organo di controllo interno, per il quale si fa rinvio all'art. 2387 del codice civile, attesa l'adattabilità della relativa previsione alle principali situazioni in grado di compromettere l'indipendenza di giudizio e di comportamento dell'organo di controllo.

Per i profili di diretto interesse, non vi sono osservazioni.

Articolo 22

(Vigilanza sulle attività dei collegi dei revisori dei conti e sindacali)

L'articolo afferma che i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze negli organi di cui all'articolo 21 del presente decreto sono tenuti a trasmettere i verbali e i documenti contabili al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche mediante forme di comunicazione telematica, secondo la normativa vigente, nonché a fornire alla stessa ogni informazione richiesta.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, premesso che la norma si limita a stabilire che i verbali dei revisori dei conti o sindacali vengano inviati anche al Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, nulla da osservare.

TITOLO IV

I CONTROLLI DEI SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

Articolo 23

(Verifiche sulla regolarità amministrativa e contabile)

Il comma 1 prevede che i servizi Ispettivi di finanza pubblica svolgono le verifiche amministrativo-contabili in conformità agli obiettivi generali delineati nelle direttive annuali del Ministro dell'economia e delle finanze, emanate ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Il comma 2 stabilisce che l'attività ispettiva è diretta a ricondurre a economicità e regolarità amministrativo-contabile le gestioni pubbliche, a verificare la regolare produzione dei servizi, nonché a suggerire i provvedimenti dai quali possano derivare miglioramenti dei saldi delle gestioni finanziarie pubbliche e della qualità della spesa.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, l'articolo si limita all'individuazione dell'oggetto e delle finalità delle verifiche ispettive poste in essere dal Dipartimento

della R.G.S., precisando che l'attività ispettiva è rivolta, oltre che a ricondurre ad economicità e regolarità amministrativo-contabile le gestioni pubbliche, anche a verificare la regolare produzione dei servizi ed a suggerire i provvedimenti dai quali possono derivare miglioramenti dei saldi delle gestioni finanziarie pubbliche.

In proposito, posto che tali attività sono già oggi previste dalla legislazione vigente, nell'ambito delle attribuzioni stabilite in capo all'I.G.F. dal R.D. n. 1037/1939 e dal D.P.R. 48/2008, non vi sono osservazioni.

Articolo 24

(Modalità di svolgimento dei controlli ispettivi)

Il comma 1 stabilisce che i soggetti destinatari dei controlli ispettivi sono tenuti a consentire l'accesso all'ispettore incaricato e ad esibire allo stesso, e, su sua richiesta, a rilasciargli copia, atti, documenti e dati, anche rilevati dai sistemi informatici, ritenuti necessari ai fini della verifica.

Il comma 2 prevede che, a seguito della verifica, l'ispettore incaricato predisporre la relazione ispettiva. Le criticità eventualmente riscontrate, unitamente al testo della relazione, sono comunicate ai soggetti sottoposti a verifica ed alle amministrazioni vigilanti, ai fini dell'adozione delle opportune misure correttive. I soggetti ispezionati devono fornire ai Servizi ispettivi di finanza pubblica le risposte ai rilievi formulati ed ogni inerente e successiva informazione.

Il comma 3 afferma che, nel caso in cui la relazione evidenzi ipotesi di danno erariale, è effettuata una apposita segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti competente per territorio, ai sensi dell'articolo 6 della legge 12 agosto 1962, n. 1291.

La RT non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo.

Al riguardo, si osserva che l'articolo è volto a definire le modalità di svolgimento dei controlli ispettivi ivi prevedendosi, in particolare, che le Amministrazioni destinatarie degli accertamenti ispettivi, oltre a consentire l'accesso ispettivo, devono esibire e rilasciare copia, all'ispettore incaricato, di tutti gli atti ed i documenti, anche desunti dai sistemi informatici, che siano ritenuti utili ai fini della verifica.

Viene, inoltre, introdotto l'obbligo degli enti ispezionati di fornire risposte ai rilievi formulati in sede ispettiva.

Trattandosi di profili meramente procedurali, non vi sono osservazioni.

TITOLO V

ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

Articolo 25

(Analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato)

Il comma 1 prevede che l'analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato sia svolta secondo un programma di lavoro triennale concordato nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione della spesa di cui all'articolo 4, comma 4, del presente decreto. Ciascun nucleo predispone una relazione annuale che illustra le attività svolte e gli esiti raggiunti. Il programma e la relazione sono trasmessi annualmente ai Ministri competenti, i quali possono indicare ulteriori ambiti di interesse e di approfondimento. I risultati conseguiti possono essere utilizzati ai fini dell'elaborazione del Rapporto triennale sulla spesa di cui all'articolo 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Il comma 2 stabilisce che, nell'ambito dei nuclei, possono essere costituiti appositi gruppi di lavoro a cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni o istituzioni pubbliche, per affrontare tematiche specifiche relative all'elaborazione e affinamento di metodologie di previsione della spesa e del fabbisogno associato ai programmi di spesa e di valutazione dei relativi obiettivi.

Il comma 3 afferma che, nell'ambito dei nuclei è svolta la verifica delle attività previste dall'articolo 9, comma 3, del decreto legge 28 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, in tema di analisi e revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle relative risorse in bilancio e dall'articolo 9 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento all'analisi delle cause di formazione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali e alle proposte di revisione delle correlate procedure di spesa. I nuclei collaborano, inoltre, al completamento della riforma del bilancio dello Stato di cui all'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, mediante la formulazione di proposte sulla revisione della struttura del bilancio statale.

Il comma 4 stabilisce che all'attività di analisi e valutazione della spesa concorrono:

- a) gli Uffici centrali del bilancio, attraverso la diretta partecipazione ai nuclei di cui al comma 1;
- b) le Ragionerie territoriali dello Stato, attraverso l'analisi delle spese statali soggette al loro controllo e il concorso al monitoraggio del rispetto del patto di stabilità interno degli enti locali presenti nel territorio di propria competenza, secondo ambiti e modalità definiti con determina del Ragioniere generale dello Stato;
- c) i Servizi ispettivi di finanza pubblica, attraverso il monitoraggio finalizzato alla verifica dell'efficacia delle misure volte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica al miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e delle connesse procedure di spesa. Con determina del

Ragioniere generale dello Stato, possono essere disposte attività di analisi di particolari tipologie di spese o di specifici comparti di amministrazioni pubbliche i cui risultati sono presi in considerazione per l'elaborazione del Rapporto triennale di cui all'articolo 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La RT si limita ad affermare che l'articolo disciplina le attività di analisi e valutazione della spesa, regolando nel dettaglio la composizione dei nuclei di valutazione le attività e la conseguente reportistica.

Al riguardo, va premesso che il governo della spesa pubblica è uno degli elementi centrali nell'impianto legislativo della legge n. 196 del 2009 e rappresenta, in linea con le migliori esperienze internazionali, una delle principali novità con essa introdotte. A questo tema, ed in particolare al rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa, è dedicato il Capo IV della legge di contabilità, dove sono dettagliati i temi relativi ai controlli di ragioneria e all'analisi e valutazione della spesa¹³.

L'attività di analisi e valutazione della spesa è definita, ai fini del presente decreto legislativo, nell'articolo 4 dello schema in esame. In esso sono esplicitate le finalità di questo tipo di analisi e indicati i soggetti coinvolti, nonché le attività che si intendono svolte nell'ambito di questo processo¹⁴.

Allo scopo poi di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica, è infine previsto che anche le amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato, promuovano attività di analisi della spesa, nonché di monitoraggio e valutazione degli interventi.

Venendo allo specifico dell'articolo in esame, ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali si rafforzano le disposizioni già

¹³ In particolare, nell'ambito dell'articolo 49 della citata legge trovano specificazione i principi e criteri generali della delega, finalizzata alla riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile e al potenziamento del programma di analisi e valutazione della spesa.

¹⁴ Si evidenzia, inoltre, che le Amministrazioni centrali dello Stato, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze dovranno fare uso di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica che mettano a raffronto le risorse spese con la quantità e qualità dei servizi erogati, identificando i fabbisogni effettivi e i margini di miglioramento in termini di efficienza e di efficacia. I nuclei di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, da istituire ai sensi dell'articolo 39 della stessa legge 196/2009, saranno individuati dalla norma come la sede entro cui svolgere le attività di verifica della spesa.

previste con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010 e dall'articolo 39 della legge 196/2009¹⁵.

Per i profili di diretto interesse, tenuto conto che l'articolo prefigura l'effettuazione di attività, e l'espletamento di procedure nonché l'applicazione di specifiche metodologie di analisi e monitoraggio della spesa, andrebbe confermato che agli adempimenti di cui trattasi le amministrazioni centrali possano far fronte avvalendosi della sole risorse umane e strumentali già scontate nell'ambito degli stanziamenti a legislazione vigente, come la clausola di neutralità indicata all'articolo 30 impone.

Articolo 26

(Potenziamento delle strutture e degli strumenti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento delle attività di analisi e revisione della spesa)

Il comma 1 stabilisce che al fine di potenziare l'attività di analisi e valutazione della spesa, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è autorizzato ad avvalersi di collaborazioni, anche mediante la stipula di apposite convenzioni, con università pubbliche e private e con altri soggetti pubblici. Allo stesso fine, il medesimo dipartimento è autorizzato a promuovere, per il tramite della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, iniziative di formazione sulle tecniche di analisi economica e statistica e sugli aspetti macro e micro di analisi della spesa nel settore pubblico.

Il comma 2 prevede che al fine di potenziare le capacità di analisi statistica ed economica della spesa e per lo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione dei programmi di analisi e valutazione della spesa, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede ad individuare fino a sei posizioni dirigenziali tra quelle esistenti nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato da destinare allo svolgimento di compiti di studio e ricerca.

Il comma 3 riferisce che, per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione della spesa di cui all'articolo 25 del presente decreto, il Dipartimento

¹⁵ In tal contesto, vengono specificate le modalità di funzionamento dei nuclei e il programma di lavoro (organizzato su un orizzonte triennale e accompagnato da una relazione annuale), alcuni strumenti per sostenere l'attività dei nuclei (ad esempio la possibilità di avvalersi delle competenze di rappresentanti di altre amministrazioni e istituzioni pubbliche tramite appositi gruppi di lavoro) e i soggetti che concorrono al programma di lavoro, come gli uffici centrali di bilancio, le ragionerie territoriali dello Stato e i Servizi ispettivi di finanza. Si riconducono, inoltre, esplicitamente al lavoro dei nuclei le attività di analisi dei debiti pregressi (prevista dall'articolo 9 del decreto legge n. 78 del 2009). È infine previsto che i nuclei di analisi e valutazione della spesa collaborino mediante formulazione di apposite proposte sulla revisione della struttura, al completamento della riforma del bilancio dello Stato prevista dall'articolo 40 della legge 196 del 2009.

della Ragioneria generale dello Stato può avvalersi, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, di personale in posizione di comando, su richiesta del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 4 stabilisce che nell'ambito dei bandi per il reclutamento di funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze da assegnare al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una quota dei posti messi a concorso può essere destinata a profili di tipo economico-statistico ai fini dello svolgimento dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

Il comma 5 afferma che dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La RT si sofferma anzitutto sul comma 1, laddove si prevede che la Ragioneria generale dello Stato possa avvalersi di collaborazioni, anche strutturate in forma di convenzioni, con università pubbliche e private, nonché con altri soggetti pubblici ai fini del potenziamento delle attività di analisi e valutazione della spesa. Con lo stesso obiettivo, la Ragioneria generale dello Stato è autorizzata a promuovere specifiche attività di formazione per il tramite della Scuola superiore dell'economia e delle finanze. Come previsto dalla stessa proposta legislativa, dalle attività ivi previste non dovranno derivare oneri a carico del Bilancio dello Stato, posto che le suddette attività dovranno essere condotte nei limiti delle risorse già stanziare nel bilancio a legislazione vigente.

Il successivo comma 2, prosegue la RT, dispone l'individuazione, nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, di sei posizioni dirigenziali da destinare allo svolgimento dei compiti di studio e ricerca. Pertanto, la norma non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Analogamente, non producono maggiori o nuovi oneri le disposizioni dei commi 3 e 4. Nel primo caso si tratta infatti di impiegare personale già in ruolo nella pubblica amministrazione i cui oneri sono già contabilizzati nelle previsioni a legislazione vigente; nel secondo si tratta invece di prevedere una riserva per specifiche professionalità e competenze nell'ambito di eventuali bandi per il reclutamento di personale del Ministero dell'economia e delle finanze.

Al riguardo l'articolo prevede il potenziamento delle strutture e degli strumenti della Ragioneria generale dello Stato, che è chiamata a svolgere il coordinamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, attribuendole un ruolo innovativo e particolarmente oneroso sia in termini di risorse che di professionalità richieste.

Per la realizzazione dei nuovi compiti si rende dunque necessario prevedere il potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio.

In particolare, la RT sottolinea la necessità che il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sia rafforzato, nel medio termine, con la presenza di personale con formazione e competenze specialistiche nel campo dell'analisi e valutazione della spesa¹⁶.

È chiaro, che alla luce della clausola di invarianza indicata al comma 6, sia le eventuali collaborazioni e convenzioni con università e altri soggetti pubblici dovranno esser realizzate senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In termini analoghi, quanto alla possibilità di avvalersi di personale in posizione di comando obbligatorio (art. 17, comma 2 della legge 448/2001) la RT afferma che è già stato esteso al Dipartimento della RGS e alla Corte dei Conti per l'esercizio delle funzioni di controllo della contrattazione integrativa dall'art. 55 del decreto legislativo n. 150 del 2009, per cui anch'essa dovrebbe - in linea di principio - essere priva di effetti d'oneri rispetto a quelli già stabiliti dalla legislazione vigente.

Per entrambe le previsioni, occorre tuttavia formulare alcune puntualizzazioni, al fine di far luce sulla concreta realizzabilità di nuove attività avvalendosi di sole risorse già scontate nell'ambito degli stanziamenti già previsti dalla legislazione vigente, tenuto conto di quanto in proposito espressamente stabilito in proposito dall'articolo 17, comma 7, quarto periodo, della legge di contabilità.

In proposito, dal punto di vista metodologico, senza per questo richiamare gli specifici profili normativi¹⁷, è chiaro che il ricorso a risorse umane comunque già scontate dagli stanziamenti a legislazione vigente prefigura le condizioni che determinano maggior fabbisogni organici i quali nel futuro andranno coperti con nuove assunzioni.

¹⁶ Per svolgere tali funzioni, in maniera integrata con gli ordinari processi dell'amministrazione, ivi si prevede in sintesi:

- l'autorizzazione ad avvalersi di professionalità e conoscenze specifiche e collaborazioni, anche stipulando convenzioni con università pubbliche e private, nonché con altri soggetti pubblici;
- la promozione di azioni formative su tecniche di analisi economica e statistica;
- la destinazione di personale dirigenziale con incarico di studio e ricerca (n. 6 unità) allo svolgimento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e la possibilità di avvalersi di personale in posizione di comando;
- una riserva, nell'ambito dei bandi per il reclutamento di personale funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze, di profili di tipo economico-statistico destinati al dipartimento della Ragioneria.

¹⁷ L'articolo 70, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165.

Appare altresì chiara, in tal senso, l'indicazione fornita dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, il quale stabilisce che la determinazione degli organici delle Amministrazioni a l.v. deve essere effettuata in relazione esclusiva agli effettivi fabbisogni: ragion per cui, va chiarito come l'attivazione delle posizioni di comando, ovvero, la specifica destinazione ai nuovi compiti di una aliquota degli incarichi dirigenziali già previsti a l.v., non sia suscettibile di determinare fabbisogni "aggiuntivi" di risorse umane per le Amministrazioni che ne sopportano l'onere, rispetto ai compiti già assegnati loro dalla legislazione in vigore.

Articolo 27

(Condivisione di banche dati per le attività di analisi e valutazione della spesa)

Il comma 1 prevede che 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 assicurano lo scambio dei dati utili all'analisi e valutazione della spesa e trovano soluzioni per semplificare gli adempimenti richiesti alle amministrazioni centrali in materia di misurazione delle performance, nonché per migliorare la disponibilità di informazioni quantitative sugli obiettivi e sui risultati conseguiti con la spesa.

Il comma 2 afferma che gli uffici di statistica delle amministrazioni centrali dello Stato rendono disponibili, per via telematica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, i dati utili alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa provenienti dalle banche dati, indagini e sistemi informativi dell'amministrazione. Facilitano inoltre l'accesso a tali informazioni e ad altri dati provenienti dal SISTAN, anche nella forma di dati elementari, nel rispetto della normativa vigente in materia di segreto statistico, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il comma 3 prevede che, con riferimento alle attività di cui all'articolo 25, comma 1, del presente decreto, le amministrazioni centrali implementano, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i sistemi informativi esistenti al fine di garantire il monitoraggio della spesa in termini di realizzazione fisica, la misurazione del numero e delle caratteristiche dei beneficiari dei servizi erogati, nonché della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti con gli interventi, anche qualora si tratti di interventi e servizi la cui realizzazione è affidata ad altre amministrazioni e imprese pubbliche.

Il comma 4 afferma che i dati di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo confluiscono, nell'apposita sezione della banca dati unitaria delle pubbliche

amministrazioni di cui all'articolo 39, comma 4 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Il comma 5 prevede che, in caso di ritardata o mancata trasmissione dei dati senza motivata giustificazione, su comunicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'amministrazione competente procede nei confronti dei dirigenti responsabili alla riduzione della loro retribuzione di risultato in una percentuale compresa tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 7 per cento in funzione della gravità del ritardo o del mancato invio delle informazioni richieste.

La RT si sofferma, in particolare, sul comma 2, laddove si dispone che gli uffici di statistica delle amministrazioni centrali dello Stato rendano disponibili al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, i dati necessari alle attività di analisi e valutazione della spesa. Gli stessi uffici, nel rispetto della normativa sul segreto statistico, dovranno facilitare l'accesso ai dati, anche di dettaglio, provenienti dal SISTAN. Trattandosi di attività non onerose, la norma non appare suscettibile di produrre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e pertanto non necessita di copertura.

Al comma 3, prosegue la RT, si dispone l'implementazione dei sistemi informativi per le amministrazioni centrali al fine di garantire la disponibilità delle informazioni necessarie alla valutazione del grado di realizzazione della spesa, nonché delle informazioni relative ai beneficiari delle attività con essa poste in essere e della qualità dei servizi erogati. Trattandosi di attività autorizzate entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili, la norma non produce maggiori oneri rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente.

Al riguardo, sul piano generale, il dispositivo persegue la promozione e il miglioramento delle basi informative utilizzate nelle attività di analisi e valutazione della spesa tramite la realizzazione e la condivisione di banche dati tra amministrazioni.

Ciò in quanto uno degli elementi determinanti per condurre attività di analisi e valutazione della spesa è la disponibilità di informazioni, anche non finanziarie, legate all'utilizzo delle risorse stanziare, nonché delle informazioni, finanziarie e non, relative agli interventi e ai servizi effettivamente erogati con tale spesa.

È noto che gli strumenti contabili, allargati anche alla considerazione di conoscenze extra-contabili, se correttamente utilizzati, sono in grado di fornire un contributo decisivo allo sviluppo dei percorsi di ottimizzazione nell'impiego delle risorse, ma anche

indispensabili alla verifica della realizzazione dei risultati dell'azione amministrativa.

Tali informazioni, necessarie per la valutazione sia degli aspetti quantitativi, sia della qualità dei servizi erogati e delle attività poste in essere, sono spesso nella sola disponibilità delle amministrazioni titolari di tale attività. Si rende, pertanto, necessaria la condivisione tra amministrazioni delle informazioni necessarie richieste per lo svolgimento delle predette attività¹⁸.

Per i profili di stretta quantificazione e copertura, tenuto conto del contenuto eminentemente procedurale del dispositivo in esame, che pone un obbligo di condivisione dei dati tra le amministrazioni, andrebbe assicurato che ciò sia possibile senza determinare oneri per effetto dell'adeguamento delle infrastrutture informatiche *software* e *hardware*.

Articolo 28

(Graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche)

Il comma 1 stabilisce che le altre amministrazioni pubbliche sottoposte alla vigilanza dei Ministeri avviano progressivamente, e, inizialmente, in via sperimentale, in collaborazione con le amministrazioni vigilanti, le attività per la realizzazione di analisi e valutazione della spesa collegate al programma triennale di cui all'articolo 25, comma 1, del presente decreto.

Il comma 2 prevede che le disposizioni del presente titolo non si applicano in via diretta alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

¹⁸ La condivisione di tali informazioni dovrà avvenire senza ulteriori costi legati alla raccolta di dati. Essa potrà costituire, anzi, l'occasione per la razionalizzazione delle informazioni attualmente esistenti e che spesso sono raccolte in forma frammentaria e discontinua e scarsamente collegabili ed integrabili tra loro. Il miglioramento di dati disponibili viene perseguito tramite: a) il coinvolgimento e lo scambio tra il Ministero dell'economia e delle finanze, gli organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e la CIVIT; b) il coinvolgimento degli uffici di statistica dei diversi Ministeri; c) la promozione presso le Amministrazioni centrali dello Stato di attività volte a implementare o rafforzare i sistemi informativi concernenti in particolare la realizzazione fisica degli interventi, l'individuazione dei beneficiari e delle loro principali caratteristiche quali fruitori dei servizi erogati, nonché la qualità dei servizi stessi, anche quando gli interventi non sono realizzati direttamente dall'amministrazione ma da altre amministrazioni o soggetti pubblici.

La RT si limita a riferire che l'articolo realizza la graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa ad altre amministrazioni.

Al riguardo sia per quanto attiene alle altre Amministrazioni centrali rispetto a quella statale, che in riferimento alle amministrazioni locali - per cui l'estensione del sistema di analisi e valutazione economica della spesa costituisce un mero principio per il "coordinamento" della finanza pubblica a cui esse dovranno uniformarsi - appare evidente che l'avvio di tali procedure di monitoraggio ed analisi porrà anche per queste amministrazioni problemi di adeguamento delle risorse e delle procedure da cui potrebbero derivare effetti in termini di maggiori oneri.

Articolo 29 *(Abrogazioni)*

Il comma 1 riferisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogati:

a) l'articolo 8, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, in materia di verifiche amministrative e contabili su programmi di spesa che prevedano il concorso di più Amministrazioni;

b) l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, in tema di procedimento di controllo preventivo della R.G.S.;

c) l'articolo 9, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38, recante norme in materia di attribuzioni degli Uffici centrali di bilancio dei vari dicasteri;

d) l'articolo 2, commi 2 e 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante norme in materia di verifiche di regolarità amministrativo contabile;

e) l'articolo 1, comma 159, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, relativamente alla titolarità, da parte dei collegi sindacali degli enti di previdenza obbligatoria, dei compiti di controllo contabile;

f) l'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, relativamente ai compiti attribuiti ai collegi dei revisori dei conti degli enti pubblici.

La RT afferma che l'articolo è relativo alle abrogazione di precedenti disposizioni normative incompatibili con la riforma.

Al riguardo l'articolo individua le abrogazioni delle previgenti disposizioni normative, che risultano superate o in contrasto espresso con le norme di riforma.

Pertanto, tenuto conto del mero rilievo ordinamentale, non vi sono osservazioni.

Articolo 30 *(Norma finanziaria)*

Il comma 1 prevede che, dall'attuazione del presente decreto, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 2 stabilisce che le amministrazioni interessate provvedono ai compiti di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La RT riferisce che il provvedimento reca, dagli articoli 1 a 24, unicamente modifiche normative di natura procedimentale e, pertanto, sotto il profilo della riforma dei controlli, il medesimo non comporta oneri a carico della finanza pubblica, atteso che non sono stati modificati né gli attuali assetti organizzativi, né gli atti di spesa sottoposti al controllo.

Al riguardo, per i profili di copertura, come precedentemente segnalato in più punti, posto che lo schema in esame provvede al riordino della articolata normativa vigente concernente il controllo preventivo e successivo sulla regolarità amministrativo-contabile degli atti delle Amministrazioni centrali, non si può non sottolineare che, nell'ambito del medesimo, sono altresì previste anche diverse indicazioni concernenti l'avvio anche di un nuovo sistema di analisi economico-finanziaria della spesa e di monitoraggio delle relative risultanze.

È chiaro, in tal senso, che, al di là delle ricadute che ne conseguono sulla dotazione organizzativa e strumentale facente capo al Dipartimento della RGS, andrebbero attentamente considerate anche le conseguenze che ne derivano sulle altre Amministrazioni coinvolte, in termini di risorse umane e strumentali, e valutate le

relative conseguenze in termini di maggiori fabbisogni che inevitabilmente ne conseguono.

In altre parole, appare difficile dare concreta attuazione allo sforzo organizzativo e di *performance* connesso all'attuazione delle presenti disposizioni avvalendosi solo delle risorse in esame; sul punto il Governo dovrebbe fornire informazioni anche di dettaglio, l'alternativa ponendosi in termini di modifica normativa della legge-delega per individuare la copertura dei maggiori oneri, previamente quantificati.

Tale osservazione vale in particolare per le disposizioni di cui agli articoli 5, 26 e 27 alla luce di quanto previsto dall'articolo 17, comma 7, ultima parte, della legge di contabilità.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>