

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

N. 368

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa

(Parere ai sensi dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 1° giugno 2011)

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE: "RIFORMA DEI CONTROLLI DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA
E CONTABILE E POTENZIAMENTO DELL'ATTIVITA' DI ANALISI E
VALUTAZIONE DELLA SPESA"**

Lo schema di decreto legislativo adottato in attuazione della legge delega 31 dicembre 2009, n. 196, è informato ai criteri direttivi indicati all'articolo 49, lettere dalla a) , alla e), concernenti il potenziamento dell'attività di analisi e la valutazione della spesa, nonché la riforma del controllo di regolarità amministrativo e contabile.

La delega contenuta nel citato articolo 49 riguarda unicamente il controllo di regolarità amministrativo-contabile di cui all'articolo 1, comma 1, ed all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286 e, di conseguenza, non ha riflessi sulle attività di controllo di legittimità della Corte dei Conti che risulta, quindi, non interessato dalla presente riforma.

Nell'attuazione della delega sono stati trattati unicamente gli aspetti tecnici e procedurali del controllo, lasciando ogni modifica normativa di tipo sostanziale ad altri decreti delegati. A questo scopo è stato volutamente usata una terminologia più ampia nella definizione degli atti e provvedimenti oggetto di controllo di regolarità amministrativo contabile, evitando il riferimento specifico ad impegni o a residui, in quanto trattasi di istituti contabili probabilmente oggetto di modifiche ad opera della riforma contabile in atto.

Si precisa che la tecnica adottata nella presente bozza di riforma è stata quella di non riferirsi specificatamente alle attuali tipologie di atti di spesa o alle attuali modalità di effettuazione delle stesse; infatti non ancorare il procedimento di controllo alle norme sostanziali contenute in altri provvedimenti di legge rende la presente riforma più correttamente indirizzata a dettare norme di carattere procedurale, quindi maggiormente neutre rispetto alle modifiche future dell'assetto ordinamentale della gestione e formazione del bilancio e degli atti connessi. Si pensi all'attuale incertezza sulla effettiva realizzazione del disposto della legge n.196/2010 che, nella sua prima formulazione prevedeva la riforma del bilancio (e degli atti sottostanti) in termini di pura cassa, mentre nella formulazione in vigore al momento della redazione della presente relazione vede il mantenimento della redazione del bilancio anche in termini di competenza (articolo 5 della legge 7-4-2011, n. 39) con il rafforzamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa e predisposizione di



apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni.

Ovviamente la terminologia adottata è riferita principalmente alle tipologie di atti di spesa attualmente in vigore, e ciò in linea con la sopra descritta caratteristica di neutralità della riforma rispetto alle norme di carattere sostanziale o di bilancio, al fine di evitare ogni tipo di riflesso sull'attuale sistema informatico basato sugli impegni, sui pagamenti successivi, sui residui, sulla perenzione, ecc.

In questo modo la riforma attiene solo alle procedure del controllo, rimanendo inalterate le norme che attengono alla formazione degli atti controllati. Importante è rimarcare che la riforma è in grado di assorbire ogni futuro cambiamento della struttura del bilancio e degli atti di spesa, proprio in virtù del riferimento generico agli atti di spesa piuttosto che a quelli specifici dell'attuale normativa di controllo.

Quanto ai principi ispiratori della riforma, si è tenuto conto, come sopra indicato, di quelli elencati nell'articolo 49, ma anche di quanto previsto dall'articolo 42, comma 1, lettera d) della medesima legge n.196/2009, in tema di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile.

Il nuovo testo opera principalmente una razionalizzazione e riorganizzazione di tutte le disposizioni normative stratificatesi in maniera disorganica nei vari anni e contenute in varie leggi, Regi decreti e decreti del Presidente della Repubblica. In molti casi le vecchie norme riportavano riferimenti ad Uffici di controllo le cui denominazioni non sono più attuali. In più, nell'ottica di migliorare le attività di controllo, è stata svolta un'operazione di maggiore dettaglio rispetto ad un precedente approccio normativo troppo scarno che lasciava ampio margine di interpretazione con possibile disallineamento o difformità di giudizio tra uffici di controllo e uffici controllati; a questo proposito è stato dato rango di legge a talune importanti specificazioni di dettaglio pervenute dalla giurisprudenza contabile, proprio ~~nell'ottica dell'eliminazione di incertezze interpretative e comunque nel rispetto delle~~ distinte posizioni di soggetto controllore e soggetto controllato.

Un ulteriore punto di attenzione è stato quello del doveroso mantenimento della caratteristica della non impeditività degli effetti degli atti sottoposti al controllo di ragioneria: gli atti di spesa, quindi, sono adottati come nella precedente normativa, sotto la responsabilità del dirigente titolare della spesa anche in presenza di osservazioni dell'organo di controllo.



Di seguito si offre un maggior dettaglio del contenuto dei singoli articoli:

TITOLO I

Principi e criteri direttivi

Nell'articolo 1 sono indicate le finalità dell'emanando decreto, specificando che lo stesso reca la disciplina del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui al D. L.vo n. 286/1999 e di quelle più recenti disposizioni di legge volte al rafforzamento delle attività di analisi a valutazione della spesa. In tale articolo sono enucleate anche le competenze del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato su tale materia.

L'articolo 2 dispone circa i principi generali del controllo di cui all'art. 1), specificando le sue finalità, i suoi effetti sugli atti, la sua autonomia rispetto alla fase del procedimento in cui gli atti sono emessi, tenuto anche presente il processo di dematerializzazione dei documenti in corso secondo la relativa norma di riferimento.

Coerentemente con quanto stabilito nella legge delega, vengono codificati i principi ispiratori della riforma di cui trattasi, evidenziando come il contenuto del decreto legislativo sia finalizzato anche al conseguimento dell'obiettivo del controllo di proficuità e regolarità delle gestioni amministrative, perseguite con taluni strumenti introdotti, per esempio, in tema di controllo successivo.

In tale ottica sono state aggiunte talune attività finalizzate alla verifica della regolarità dei sistemi gestionali e contabili e sono state, altresì, introdotti un costante monitoraggio della programmazione, della corretta applicazione delle disposizioni sul contenimento della spesa, quali strumenti conoscitivi in grado di agevolare e coadiuvare le amministrazioni nella revisione delle procedure di spesa, per una sempre più efficiente ed efficace allocazione delle risorse in bilancio.

Unitamente ai riferimenti di principio viene dato un primo dettagliato contenuto al controllo amministrativo-contabile e vengono indicati i soggetti portatori delle relative competenze, individuati negli uffici centrali del bilancio, nelle ragionerie territoriali dello Stato, nei servizi ispettivi di finanza pubblica, nonché nei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti e gli organismi pubblici, chiamati ad assicurare la legalità e la proficuità della spesa. Tra i principi della riforma del controllo è importante ricordare quello della non assoggettabilità al controllo degli atti che non hanno riflessi finanziari sul bilancio dello Stato, secondo le modalità specificate in un successivo articolo di dettaglio.

Con riferimento agli ordinamenti speciali di talune amministrazioni, indicate nel comma 4, si precisa che sono esplicitamente fatte salve tutte le speciali disposizioni vigenti



per le amministrazioni, organismi o organi dello Stato dotati di specifico ordinamento amministrativo contabile. A questi fini si è evitato di operare elencazioni di amministrazioni escluse, preferendo indicare il principio che regola l'esclusione. Ovviamente ci si riferisce in via principale agli organi ed uffici dotati di autonomia, anche costituzionale, quali la Corte Costituzionale, la Corte dei conti, il Consiglio di Stato, la Presidenza del consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali, etc.).

Con l'articolo 3 si entra nel dettaglio delle caratteristiche operative e procedurali del controllo di regolarità amministrativo-contabile. Preliminarmente si provvede ad individuare i soggetti titolari della funzione di tale controllo (Uffici centrali di bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato) con fissazione della regola del riparto secondo i rispettivi ambiti amministrativi (competenze territoriale) e con previsione di una regola di affidamento del controllo nei casi particolari di amministrazioni operanti su base interprovinciale o interregionale.

L'articolo 4 detta i principi dell'attività di dell'analisi e della valutazione della spesa, come una tipologia di attività e di monitoraggio da svolgersi nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione istituiti dall'art. 39 della legge n. 196/2009. Considerato che l'organizzazione delle amministrazioni e la gestione delle risorse è sempre più profondamente caratterizzata da una logica ispirata ai principi della programmazione e della misurazione dei risultati conseguiti in correlazione con gli obiettivi posti, deve ribadirsi che l'attività di analisi e la valutazione della spesa assume una funzione strategica ancor più nell'attuale contesto storico ed economico che richiede una profonda razionalizzazione delle risorse e la loro stretta correlazione con le principali direttrici di spesa da calibrare sugli effettivi bisogni collettivi e sulle priorità al riguardo stabilite dagli organi politici. L'attività di monitoraggio, disciplinata nell'articolo 3, mira a favorire il raccordo tra le varie fasi della allocazione delle risorse - dalla programmazione alla verifica degli obiettivi conseguiti con la spesa - anche per garantire interventi correttivi a fronte della eventuale rilevazione di scostamenti, in una costante opera di feed-back. Da qui la necessità che tale attività di analisi e valutazione venga 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, e possa essere realizzata avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica.



TITOLO II

Controllo di regolarità amministrativo contabile sugli atti delle amministrazioni statali

CAPO I

Controllo preventivo

Il Capo I è interamente dedicato alla disciplina del controllo preventivo sugli atti adottati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

L'articolo 5 tratta degli atti da sottoporre al controllo preventivo degli uffici sopra specificati, ribadendo in primo luogo, come già fatto in articolo 2, quali sono le amministrazioni escluse dal campo di applicazione tutte quelle amministrazioni o organi dello Stato dotati di specifico ordinamento amministrativo contabile (Corte Costituzionale, la Corte dei conti, il Consiglio di Stato, la Presidenza del consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali, rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari all'estero, enti del ministero della difesa, etc.).

Ciò precisato in ambito soggettivo, si evidenzia che nella proposta di riforma si prevede che sono assoggettati al controllo solo gli atti che determinano effetti finanziari per il bilancio dello Stato.

Da quanto sopra evidenziato si può maggiormente comprendere come l'uso di una terminologia meno precisa rispetto alla precedente, laddove venivano indicati gli atti di impegno sottoposti al controllo, pone al riparo dalle future modifiche ordinamentali di carattere sostanziale (forma, denominazione o natura giuridica degli atti controllati). Non è senza importanza l'ulteriore considerazione che la dizione proposta attua anche una semplificazione e razionalizzazione, nel momento che snellisce le operazioni di controllo escludendo espressamente tutte le categorie di atti che non hanno effetti finanziari e che molto spesso ingolfano inutilmente gli uffici di controllo (nella pratica attuale denominati "visti semplici"). Si evidenzia, comunque, che quegli atti dai quali deriveranno futuri effetti finanziari per il bilancio dello Stato (c.d. effetti indiretti o in via mediata) saranno sottoposti al controllo nella successiva fase in cui si produrranno gli effetti finanziari (fase del pagamento).

Ciò detto in linea di principio, con il comma 2 si stabilisce che talune tipologie di atti devono essere assoggettati al controllo preventivo in ogni caso, cioè indipendentemente della



immediata produzione di effetti finanziari: 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. Il descritto controllo su taluni atti di particolare complessità ed importanza, ancorchè non aventi immediati riflessi a carico del bilancio dello Stato, è una precisazione importante in quanto un controllo effettuato al momento dei pagamenti sminuirebbe la sua reale efficacia, essendosi già prodotti interessi legittimi o diritti soggettivi in capo ai beneficiari.

Sull'argomento giova precisare, infine, che non trattasi di una novità rispetto alla prassi attuale, secondo la quale gli atti di cui si parla già sono assoggettamento a controllo al momento della loro emanazione.

Al comma 2 viene riproposto quanto attualmente previsto dell'articolo 11, comma 4, del DPR n. 367/1994, in merito al seguito da dare ai provvedimenti assoggettati anche al controllo preventivo della Corte dei conti ai sensi della normativa vigente. Ciò al fine di evitare che l'abrogazione del suddetto articolo 11 del DPR n. 367/1994 determini un vuoto normativo in materia.

Al comma 3 viene colmata una lacuna normativa in relazione al controllo di alcune tipologie di "*contratti dichiarati segreti o eseguibili con particolari misure di sicurezza*". Tali atti di spesa risultavano carenti di puntuale regolamentazione sotto il profilo del controllo e determinavano contrasti interpretativi tra ufficio di controllo e uffici controllati, nonché disomogeneità di comportamenti. I suddetti atti segreti, saranno assoggettati però al solo controllo contabile di cui al successivo articolo 6, fermo restando i controlli di pertinenza della Corte dei Conti.

L'articolo 6 regola la particolare tipologia di controllo preventivo e cioè, il cosiddetto controllo contabile, ovvero il controllo di tipo prettamente finanziario, peraltro già esistente nella norma in vigore (art. 11 DPR n. 367/1994). Con tale previsione si mantiene l'attuale assetto di controllo e si rafforza il ruolo della RGS sul rispetto delle norme sostanziali in materia di bilancio (principi dell'annualità del bilancio, della chiarezza e della corretta imputazione al giusto capitolo). Nell'articolo vengono inoltre accorpate tutte le disposizioni ostative alla registrazione delle spese, contenute in modo disorganico in più disposizioni di legge: in particolare la lettera a), la cui disposizione inderogabile era stata introdotta dal D.L. 6 settembre 2002, n.194, convertito in legge 31 ottobre 2002, n.246.



Molto importanti sono anche i controlli contabili di cui alle lettere dalla d) alla f), intesi a bloccare preventivamente ogni attività elusiva delle disposizioni di legge in materia di contenimento di talune tipologie di spesa.

Ciò detto, giova rimarcare che il controllo di ragioneria di cui al presente articolo è un controllo attualmente già svolto ed è per tradizione la prima parte della formulazione usata dalla legge quadro sui controlli interni n.286 del 1999, che tratta in maniera univoca di controllo amministrativo e contabile. Il controllo contabile, quindi, viene definito esattamente nei suoi contenuti della validazione e prenotazione delle somme relative ad atti di spesa. Tale operazione di controllo, che si esercita attualmente nella fase giuridica dell'impegno della spesa, determina l'indisponibilità della corrispondente somma sul relativo capitolo di spesa del bilancio dello Stato, conserva il suo particolare effetto bloccante nei soli casi espressamente previsti (c.d. rifiuto assoluto di registrazione vigente nell'attuale normativa di controllo). In attuazione del principio di rafforzamento dei controlli contenuto nella legge delega, si stabilisce – ampliando la precedente disposizione normativa dell'articolo 11 del DPR n.367/1994- che l'atto non può avere corso non solo nel caso in cui la spesa ecceda lo stanziamento del capitolo e/o del piano gestionale o qualora l'imputazione sia errata rispetto al capitolo o all'esercizio finanziario, ma anche nei casi in cui la spesa non rispetti talune specifiche disposizioni emanante ai fini del contenimento della stessa, oppure quando non sia rispettato il piano finanziario stabilito dal dirigente responsabile (art. 42 della legge n.196/2009), ovvero non si rinvenga, in materia di contrattazione integrativa, la compatibilità con i vincoli di bilancio (art. 40-bis d.Lgs 165/2001).

Con l'articolo 7 si passa alla successiva fase del controllo amministrativo, basato cioè sul raffronto fra l'atto di spesa controllato e la norma sostanziale che regola l'atto medesimo. Trattasi della verifica dell'atto di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa, commisurato, cioè, alla coerenza rispetto ai parametri normativi vigenti.

La previsione normativa sopra menzionata non determina alcuna novità rispetto all'esistente, ma deriva piuttosto dalla necessità di stabilire con norma primaria quali sono nella sostanza gli effetti della registrazione degli atti di spesa intesi nella formulazione più ampia della presente riforma.

Nel precedente articolo 6 sul controllo contabile sono enumerati i casi tassativi in cui il mancato superamento del suddetto controllo determina l'impossibilità per gli atti di produrre effetti obbligatori a carico del bilancio. Nel caso, invece, del controllo amministrativo, si ripropone la regola previgente secondo cui, in caso di esito negativo del



controllo di regolarità amministrativa o di legalità, gli uffici di riscontro chiedono chiarimenti e formulano osservazioni, ma l'atto può comunque produrre gli effetti giuridici ove il dirigente responsabile della spesa, sotto la propria responsabilità chieda espressamente di dare ulteriore corso al provvedimento.

L'articolo 8 disciplina la procedura ed i termini del controllo preventivo. Vengono stabilite tempistiche differenti per le varie tipologie di atti. Giova precisare che i diversi termini per la conclusione del procedimento sono in linea con la normativa già vigente nel seguente dettaglio:

-il termine ordinario è portato a 30 giorni, in linea, cioè con la previsione generale della legge n.241/1990. Giova evidenziare che tale termine complessivo rappresenta una semplificazione ed anche uno snellimento rispetto alla tempistica derivante dalla norma attualmente in vigore (combinato disposto dell'art. 11 del DPR n.367/1994 e dell'articolo 9 del DPR n.38/1998) in base alla quale è previsto un termine finale che può arrivare anche a 35 giorni (15+10+10) per gli atti di spesa.

-il termine di 60 giorni per la conclusione dei procedimenti di cui all'articolo 5, comma 2, lettere c) e d) corrispondono alla previsione attuale di cui al D.M. 23-3-1992 n. 304 (*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*).

Il termine di controllo dei provvedimenti contrattuali è stato ridotto a 30 giorni, in linea con le prescrizioni del codice dei contratti pubblici.

Inoltre, con riferimento al comma 3 della proposta di riforma, si è regolato un vuoto normativo derivante dalla mancata previsione degli effetti delle osservazioni in relazione al decorso dei termini sopra indicati. E' ovvio che in caso di osservazioni dell'organo di controllo, i termini non possono che interrompersi in attesa delle controdeduzioni dell'amministrazione o di correzione dell'atto controllato o ancora, come accade di sovente, di una rifacimento completo dell'atto. La suddetta previsione di interruzione dei termini è comunque in linea con le norme vigenti per il controllo 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).



Con riferimento ai commi 4 e 5 della proposta di riforma, infine, è previsto che con determinazione del Ragioniere Generale dello Stato, in casi particolari, possa essere temporaneamente sospeso il decorso del termine del controllo. Tale sospensione dei termini è una novità della riforma e ripropone una misura organizzativa utile al fine di rendere più efficiente le procedure di controllo in determinati periodi dell'anno o in caso di contingenti criticità organizzative.

E' 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 disposizione di rango secondario e limitatamente al controllo successivo.

L'articolo 9 tende ad evitare le numerose incertezze interpretative della vigente normativa poco dettagliata, prevedendo che gli atti sottoposti al controllo devono 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.

L'articolo 10 rappresenta una importante specificazione che disciplina gli aspetti legati agli effetti dei rilievi mossi dagli uffici di controllo in sede di controllo preventivo. Alle osservazioni dell'Ufficio di controllo, il dirigente responsabile della spesa deve 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 è tenuto a prenderne atto ed effettuare la relativa informazione alla corte dei Conti.

Con il 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 determina la mancata produzione di effetti (controllo preventivo impeditivo di efficacia). Tali ipotesi sono tuttavia 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.

CAPO II

Controllo successivo

L'articolo 11 elenca le tipologia dei documenti contabili sottoposti al controllo successivo e individua i soggetti obbligati alla presentazione dei rendiconti.

Il comma 3 razionalizza particolari ipotesi di rendiconti relativi ad accordi di programma tra più amministrazioni. Si dispone, innovando il precedente sistema regolato dal DPR 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.

Il comma 4 introduce taluni adempimenti che devono essere svolti dai commissari delegati, finalizzati a consentire un compiuto controllo da parte del competente Ufficio.

Al comma 5 viene introdotto il principio di controllo concomitante sui contratti di particolare rilevanza e complessità, da svolgersi con modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri titolari della spesa.

Al comma 6, in linea con i principi generali dettati dall'articolo 2 e con l'analoga previsione in materia di controlli preventivi (art. 5), si chiarisce che sono fatti salvi gli speciali regimi di controllo successivo vigenti per talune amministrazioni, ai sensi delle normative di settore, tra cui ad esempio gli uffici all'estero svolgenti attività di cooperazione allo sviluppo, gli istituti di cultura all'estero, ecc.



L'articolo 12 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 e 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 resa possibile con determinazioni amministrative non aventi valore normativo primario.

L'articolo 13 stabilisce 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 giurisdizionali.

L'articolo 14 definisce compiutamente la procedura di controllo dei rendiconti, a partire dalla presentazione all'ufficio di controllo, fino al loro discarico in caso di esito positivo della verifica.

Al comma 8, concernente la mancata presentazione del rendiconto entro il termine tassativamente previsto, e la conseguente predisposizione dell'atto da parte dell'amministrazione di riferimento, è stata introdotta la responsabilità pecuniaria del funzionario delegato inadempiente, prevedendo a suo carico l'onere per la redazione del rendiconto a cura dell'amministrazione.

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

L'articolo 15 dispone 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 assolute della riforma e consente di verificare il concreto utilizzo di fondi pubblici stanziati per la realizzazione di determinate opere.

L'articolo 16 stabilisce circa il procedimento di controllo dei conti giudiziali ed i soggetti tenuti alla loro presentazione.



L'articolo 17 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.

L'articolo 18 rappresenta un importante 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.

TITOLO III

I controlli dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti e organismi pubblici

L'articolo 19 premette 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, 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 dell'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.

Con l' articolo 20 sono disciplinati i compiti demandati ai collegi dei revisori dei conti o sindacali. Tale elencazione è in linea con altre norme vigenti, ed in particolare con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 ed il 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.

È, in primo luogo, espressamente affermato l'obbligo del monitoraggio della spesa pubblica, che la stessa legge n. 196/2009 demanda anche agli organi interni di controllo presso gli enti ed organismi pubblici.

Alcuni aspetti dell'attività in esame riguardano, poi, il rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, rispecchiando, in tal modo, analoghe previsioni del codice civile.

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 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.

La disciplina posta dall'art. 20, infine, tiene conto dell'esigenza di garantire che il rapporto tra l'organo interno di controllo e gli organi ed uffici di amministrazione attiva sia improntato a criteri di reciproca indipendenza e correttezza, salvaguardando in tal modo l'autonomia e l'indipendenza dell'organo di controllo.

Perseguono tali finalità, in particolare, la previsione riguardante la partecipazione di un componente del collegio alle sedute del consiglio di amministrazione, la cui attività non può pertanto essere sottratta alla conoscenza dei revisori o sindaci, nonché quella che fissa termini minimi che consentano all'organo di controllo la possibilità di un esame approfondito degli atti controllati.

L'articolo 21 precisa, sullo sfondo del rapporto di vigilanza esistente con le Amministrazioni centrali dello Stato, 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.

L'articolo 22, infine, stabilisce che i verbali dei revisori dei conti o sindacali vengano inviati anche al Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.



TITOLO IV

I controlli dei servizi ispettivi di finanza pubblica

L'articolo 23 individua l'oggetto e le finalità delle verifiche ispettive, precisando che l'attività ispettiva è rivolta, oltreché 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.

L'articolo 24 è dedicato a definire le modalità di svolgimento dei controlli ispettivi prevedendo, 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.

TITOLO V

Analisi e valutazione della spesa

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 VIII della legge dove sono dettagliati i temi relativi ai controlli di ragioneria e all'analisi e valutazione della spesa. L'articolo 49 specifica i principi e criteri generali per la presente delega, finalizzata alla riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile e al potenziamento del programma di analisi e valutazione della spesa.

L'attività di analisi e valutazione della spesa è definita, ai fini del presente decreto legislativo, nell'articolo 4. 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 processo.

Si evidenzia, inoltre che le Amministrazioni centrali dello Stato, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze. Con tali finalità, esse fanno uso di metodologie



provenienti dall'analisi economica e statistica che mettono 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, sono individuati dalla norma come la sede entro cui svolgere le attività di verifica della spesa. Al fine 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.

Nel dettaglio delle singole disposizioni si evidenzia quanto segue.

L'articolo 25 disciplina le attività di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali si rafforzano le disposizioni già previste con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010 e dall'articolo 39 della legge 196/2009.

Si specificano 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.

L'articolo 26 prevede il potenziamento delle strutture e degli strumenti della Ragioneria generale dello Stato, chiamata a svolgere con il coordinamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, 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, si sottolinea, la necessità del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di rafforzare, nel medio-termine, la presenza di personale con formazione e competenze specialistiche nel campo dell'analisi e valutazione della spesa. Per svolgere tali funzioni in maniera integrata con gli ordinari processi dell'amministrazione, si prevede:

- 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 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.

Giova precisare che le eventuali collaborazioni e convenzioni con università e altri soggetti pubblici sono realizzate senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. E' quindi evidente che eventuali oneri non potranno che essere a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio previsti a legislazione vigente in capo alla Ragioneria generale. Dette convenzioni in molti casi potranno essere anche non onerose ma ispirate a forme di collaborazione per lo svolgimento di studi e analisi di interesse comune. La possibilità di avvalersi di personale in posizione di comando obbligatorio (art. 17, comma 2 della legge 448/2001) 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.

La proposta normativa appare di assolutamente motivata dalla peculiarità delle funzioni di analisi della spesa e dall'importanza che esse rivestono al fine di razionalizzare la spesa pubblica nell'ottica del suo utilizzo più efficiente, e comunque si prevede che dall'applicazione della nuova normativa non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 27 determina 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. 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 attività. 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:

-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;

-il coinvolgimento degli uffici di statistica dei diversi Ministeri;

-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.

Per rendere effettivo il coordinamento dei vari soggetti coinvolti, nonché per evitare la frammentarietà dell'informazione, la norma prevede inoltre che i dati utili al monitoraggio sistematico, o che abbiano caratteristiche di continuità per l'analisi e valutazione della spesa, confluiscono nella banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 13 della legge 196/2009. In caso di mancata comunicazione dei dati sono previste sanzioni amministrative pecuniarie rivolte ai dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate e commisurate ad una percentuale della loro retribuzione di risultato compresa tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 7 per cento.

L'articolo 28 stabilisce che il programma di analisi e valutazione della spesa, inizialmente previsto per le sole amministrazioni centrali dello Stato, sarà progressivamente - ed in via sperimentale - esteso alle altre amministrazioni sottoposte alla vigilanza dei Ministeri.

Rimangono comunque escluse le amministrazioni locali in virtù della autonomia costituzionale di cui godono. Per tali enti, tuttavia, le disposizioni del presente decreto costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.



Occorrerà in particolare approfondire in che misura questa attività possa contribuire alla definizione del Patto di stabilità interno per gli enti locali e/o alla definizione di altre forme di *governance* tra amministrazioni centrali e locali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Occorrerà infine valutare se essa debba considerare unicamente gli aspetti finanziari o anche quelli “reali” in analogia a quanto previsto per le amministrazioni centrali dello Stato relativamente alla realizzazione fisica degli interventi. Per quanto attiene le amministrazioni regionali e gli enti locali, l’esercizio della delega dovrà essere coordinato con le disposizioni eventualmente previste anche nella riforma del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009).

L’articolo 29 individua le abrogazioni espresse alle previgenti disposizioni normative che risultano superate o in contrasto espresso con le norme di riforma.

L’articolo 30 contiene la clausola di invarianza finanziaria della spesa.





Ministero dell'Economia e delle Finanze
UFFICIO LEGISLATIVO ECONOMIA

ANP/36/RGS/7506

31 MAG. 2011

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

e, p.c. All'Ufficio legislativo finanze

Al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

OGGETTO: schema di decreto legislativo recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa".

Si trasmette per gli adempimenti di competenza lo schema di decreto legislativo di cui all'oggetto, debitamente verificato dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Si evidenzia l'urgenza del perfezionamento dei predetti adempimenti, poiché il termine ultimo per l'adozione definitiva del provvedimento in esame, così come fissato dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, scade il prossimo 30 giugno 2011.

IL CAPO DELL'UFFICIO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI-LEGISLATIVI E PER I RAPPORTI CON GLI ORGANI COSTITUZIONALI
31 MAG. 2011
3870

**RELAZIONE TECNICA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE: “RIFORMA DEI CONTROLLI DI REGOLARITA’ AMMINISTRATIVA
E CONTABILE E POTENZIAMENTO DELL’ATTIVITA’ DI ANALISI E
VALUTAZIONE DELLA SPESA”**

Gli articoli da 1 a 24 prevedono unicamente modifiche normative di natura procedimentale e, pertanto, sotto il profilo della riforma dei controlli, il decreto legislativo 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.

L’articolo 25 disciplina le attività di analisi e valutazione della spesa, regolando nel dettaglio la composizione dei nuclei di valutazione le attività e la conseguente reportistica

L’articolo 26, comma 1, 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, 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.



L'articolo 27, comma 2, 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, 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.

L'articolo 28 realizza la graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa ad altre amministrazioni.

L' articolo 29 è relativo alle abrogazione di precedenti disposizioni normative incompatibili con la riforma.

L'articolo 30 contiene la clausola di invarianza finanziaria della spesa.

31 MAG. 2011

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

Caruso



**ANALISI TECNICO-NORMATIVA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE: "RIFORMA DEI CONTROLLI DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E
CONTABILE E POTENZIAMENTO DELL'ATTIVITA' DI ANALISI E VALUTAZIONE
DELLA SPESA"**

Amministrazione proponente: Ministero dell'economia e delle finanze

PARTE I. Aspetti tecnico-normativi DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo.*

Il provvedimento reca disposizioni di potenziamento, razionalizzazione e riordino dei controlli di ragioneria, offrendo un testo unitario ed omogeneo, superando la frantumazione delle disposizioni in precedenza contenute in una pluralità di fonti normative, talvolta non perfettamente allineate anche a causa della loro notevole distanza temporale.

Con il provvedimento si è anche data una maggiore sistematicità alle tipologie di controllo preventivo e successivo, dando nel contempo una forza normativa a taluni orientamenti o decisioni giurisprudenziali che avevano in passato fatto chiarezza su taluni aspetti pratici dell'attività di controllo.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Con riferimento all'assetto normativo si precisa che nessuna novità è stata introdotta con riferimento al controllo di pertinenza della Corte dei Conti, le cui norme non sono state in nessun modo modificate.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

Le norme proposte sono in linea con le leggi vigenti, in particolar modo con il Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n.286. Il riordino e la razionalizzazione delle norme sul controllo, quale criterio di



delega, è stato realizzato riunendo ed aggiornando nel presente testo numerose disposizioni presenti in maniera frammentaria in altrettanti testi normativi e regolamentari.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con i principi costituzionali.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Non si ravvisano profili di incompatibilità delle disposizioni con le competenze delle regioni ordinarie e a statuto speciale, essendo espressamente fatte salve le regole e gli organi di controllo propri dell'ordinamento regionale e delle autonomie.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Non si ravvisano profili di incompatibilità delle disposizioni con i principi in parola,

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

E' stata verificata positivamente l'assenza di rilegificazioni, nonché il rispetto dei criteri di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non risultano attualmente all'esame del Parlamento progetti di legge recanti previsioni analoghe.



9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità riguardanti disposizioni di contenuto analogo a quello previsto dal provvedimento.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Non si ravvisano profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti procedure d'infrazione vertenti sulla medesima o analoga materia.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano posizioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sulla materia oggetto del provvedimento.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano posizioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sulla materia oggetto del provvedimento.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

Non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Le disposizioni del provvedimento non introducono nuove definizioni normative.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

E' stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti negli articoli del provvedimento.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Il provvedimento non introduce modificazioni o integrazioni a disposizioni vigenti.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Dalle disposizioni del provvedimento non conseguono effetti abrogativi impliciti.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non sono previste disposizioni aventi effetti retroattivi ovvero di reviviscenza di norme abrogate.

Le disposizioni derogatorie rispetto alla normativa vigente sono indicate nella parte I, numero 3, del presente documento.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non risultano deleghe aperte sulla materia oggetto del provvedimento.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

Non sono previsti successivi atti attuativi, ma solo taluni decreti organizzativi di dettaglio.

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Nella materia oggetto del provvedimento non risultano dati statistici di riferimento, né si ritiene necessario commissionarne.



ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

Titolo: Schema di decreto legislativo recante: “Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell’attività di analisi e valutazione della spesa”.

Referente AIR: Dott. Domenico Scotti, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Ufficio XIII, tel. 06.47613588.

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

Nell’ambito delle misure dirette a stabilire i presupposti macroeconomici per la crescita, l’Italia ha proseguito nel processo di consolidamento delle finanze pubbliche con l’obiettivo di ridurre progressivamente il livello del debito pubblico, in linea con quanto previsto dall’*Annual Growth Survey* (priorità AGS n. 1), presentato dalla Commissione Europea all’inizio dell’anno, che costituisce il punto di riferimento delle azioni da attuare, a livello nazionale, per rafforzare l’uscita dalla crisi e raggiungere gli obiettivi fissati nella Strategia Europa 2020.

In tale contesto, la riforma di contabilità e di finanza pubblica attribuisce un ruolo rilevante al rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa e all’efficienza della stessa.

In particolare, l’articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha delegato il Governo ad adottare disposizioni per il potenziamento dell’attività di analisi e valutazione della spesa, anche mediante il potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e per la riforma del 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, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato 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, come modificato dall’articolo 41, comma 5, della presente legge, da svolgere anche in collaborazione con le amministrazioni e istituzioni interessate ai sensi del comma 69 del medesimo articolo 3 della legge n. 244 del 2007, nonché ai fini della elaborazione del Rapporto di cui all’articolo 41;

b) 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 necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa;

c) previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati di cui alla lettera b) da parte dei dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate, commisurate ad una percentuale della loro retribuzione di risultato compresa tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 7 per cento;

d) graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche;

e) riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi, loro semplificazione e razionalizzazione, nonché revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.

Il termine per l'attuazione delle delega, originariamente stabilito in un anno dall'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009 (scadenza 31 dicembre 2010) è stato ulteriormente prorogato di sei mesi dall'articolo 7, comma 1, lettera o), della legge 7 aprile 2011, n. 39.

Lo schema di decreto legislativo predisposto si è attenuto ai principi e criteri direttivi sopra indicati, nonché a quanto previsto dall'articolo 40, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 196 del 2009, in tema di controllo della regolarità amministrativa e contabile dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile.

Al riguardo, anche in previsione di una evoluzione del bilancio in cui la cassa assume una maggiore rilevanza, è stata usata una terminologia più ampia nella definizione degli atti e dei provvedimenti oggetto del controllo di regolarità amministrativa e contabile, evitando il riferimento specifico, in particolare, alle nozioni di impegno e di residui, presenti nella vigente disciplina contabile.

Pertanto, nell'attuazione della delega in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile sono stati trattati, tenuto conto delle esigenze di snellimento e semplificazione, unicamente gli aspetti tecnici e procedurali del controllo, lasciando ogni modifica di carattere sostanziale agli altri decreti legislativi di attuazione della legge n. 196 del 2009. In tal modo, la riforma è in grado di assorbire ogni futuro cambiamento della struttura del bilancio, anche in virtù del riferimento generico agli atti di spesa piuttosto che a quelli individuati in maniera più specifica dall'attuale normativa sui controlli.

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

In materia di controlli di ragioneria, il quadro normativo di riferimento primario è costituito dalle seguenti fonti:



- decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, in materia di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;
- decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, concernente il regolamento di semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili;
- decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38, recante le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94;
- decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43, recante il regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze;
- Legge 26 luglio 1939, n. 1037, recante l'ordinamento della Ragioneria generale dello Stato;

Sulla base della predetta disciplina, le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo delle gestioni finanziarie pubbliche sono svolte direttamente o coordinate sul piano funzionale dalla Ragioneria Generale dello Stato. Tale attività si articola in un sistema integrato di controlli di finanza pubblica dislocato sul territorio, che può così sintetizzarsi:

- a) controlli ispettivi svolti dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) mediante verifiche amministrativo-contabili eseguite presso le Amministrazioni pubbliche;
- b) controlli di ragioneria svolti dal sistema delle ragionerie, costituito al centro dagli Uffici centrali di bilancio (UCB) ed in periferia dalle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS), coordinati dall'Ispettorato Generale di Finanza;
- c) vigilanza e controllo sugli enti pubblici non territoriali e sull'attività svolta dai rappresentanti del MEF in seno ai Collegi sindacali e di revisione.

Il sistema delle Ragionerie si estrinseca nelle funzioni, nelle attività e nei controlli posti in essere dagli Uffici decentrati e territoriali della Ragioneria Generale dello Stato.

Gli Uffici centrali del Bilancio (UCB – ex Ragionerie centrali) sono istituiti presso tutti i Ministeri con Portafoglio e, quale Ufficio centrale di ragioneria (UCR), presso l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. Essi svolgono molteplici attività: tengono le scritture contabili concernenti la gestione delle relative amministrazioni nell'ambito dell'unitarietà della gestione del bilancio dello Stato, controllano la regolarità dei singoli atti di spesa posti in essere dalle amministrazioni stesse (audit di legalità), valutano gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, dei programmi e dei progetti, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione dello Stato. Inoltre, ai sensi della legge di contabilità dello Stato, i predetti Uffici vigilano sull'osservanza delle



norme che riguardano la conservazione del patrimonio dello Stato, l'esatto accertamento delle entrate e la regolare gestione dei fondi di bilancio.

Sul territorio, funzioni sostanzialmente analoghe sono svolte dalle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) che hanno sede in ciascuno dei capoluoghi di provincia, costituendo il terminale della rete di rapporti della RGS con le amministrazioni periferiche.

Gli UCB, l'UCR e le RTS svolgono azioni di supporto e vigilanza, nonché di monitoraggio, finalizzate al corretto andamento della gestione finanziaria e all'applicazione delle linee di bilancio.

Il controllo svolto dal Sistema delle Ragionerie si esplica in fase preventiva sugli atti emanati dalle amministrazioni oggetto di riscontro, i quali necessitano del visto positivo per l'ulteriore corso, ovvero, in fase successiva, sui rendiconti delle spese già effettuate da parte dei funzionari delegati titolari di fondi presso la Tesoreria dello Stato o le relative Sezioni dislocate sul territorio.

Il controllo preventivo, sino all'entrata in vigore delle disposizioni recate dal D.P.R. n. 38 del 1998, costituiva un vero e proprio controllo di "legittimità" a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti, trasformatosi, ora, in una verifica di legalità della spesa, perdendo la caratteristica di controllo impeditivo e privilegiando la funzione di responsabilità del dirigente.

Gli Uffici appartenenti al sistema delle ragionerie, inoltre, espletano anche funzioni di controllo successivo, riscontrando i rendiconti amministrativi ed i conti giudiziali presentati, rispettivamente, dai funzionari delegati e dagli agenti contabili dello Stato, nonché i rendiconti delle gestioni fuori bilancio.

In materia di analisi e valutazione della spesa, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), all'articolo 1, comma 480, ha previsto un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa affidato al Ministro dell'economia e delle finanze allo scopo di effettuare un riesame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali. Tale riesame, effettuato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica con il supporto del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), ha avviato il processo di riorganizzazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi. Le analisi effettuate hanno portato alla predisposizione di raccomandazioni su criticità, opzioni di riallocazione e possibili strategie di miglioramento in cinque comparti di spesa relativi ai Ministeri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture, dei trasporti e dell'istruzione.

Il programma di analisi della spesa è diventato permanente con la legge finanziaria per il 2008 e la sua realizzazione è stata affidata alla RGS, coordinata dal Servizio studi dipartimentale (SeSD).

Nel corso del 2009 i settori di spesa oggetto di analisi hanno coinvolto tutte le amministrazioni centrali e le attività si sono concentrate sulla trasparenza e rigidità del bilancio dello Stato e sull'individuazione di margini per la riprogrammazione delle risorse. Si è prestata particolare attenzione alle classificazioni del bilancio come strumento per una adeguata rappresentazione della spesa, alla funzionalità di alcune procedure di spesa, nonché alla significatività delle informazioni



relative agli obiettivi e alla misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni pubbliche che accompagnano il bilancio dello Stato nelle cosiddette Note preliminari.

Inoltre, sono state fatte oggetto di attenta analisi ai fini della valutazione dell'impatto. numerosi altre fonti di rango primario, non specificatamente regolanti la funzione del controllo, ma contenenti tutte le norme di carattere sostanziale che attengono alla forma ed alla sostanza degli atti controllati.

In particolare si tratta dei seguenti provvedimenti normativi:

- Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato;
- Regio decreto 23 maggio 1924 , n. 827, di approvazione del regolamento di attuazione della predetta legge di contabilità;
- Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, concernente l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, il riordino del sistema di tesoreria unica e la ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato;
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione pubblica;
- Legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la legge di contabilità e finanza pubblica, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

Il nuovo testo opera principalmente una razionalizzazione e riorganizzazione di tutte le disposizioni normative stratificatesi in maniera disorganica nel corso degli anni e contenute in varie fonti normative primarie e secondarie. In alcuni casi, le norme avevano ad oggetto atti o facevano riferimento a uffici non più attuali.

Inoltre, per migliorare le attività di controllo, è stata svolta un'operazione di maggiore dettaglio rispetto a un precedente approccio normativo troppo scarno, che lasciava ampi margini di interpretazione, con conseguenti disallineamenti o difformità di giudizi tra uffici di controllo e uffici controllati.



Per quanto attiene all'attività di analisi e valutazione della spesa, il decreto legislativo in esame diretto a potenziare il processo avviato nel 2007. Ciò nasce dalla consapevolezza che il controllo

della spesa, affinché sia efficace, debba intervenire sui meccanismi che la generano e fornire le informazioni necessarie a rivedere le priorità in ciascun settore. Da una parte occorre incidere sulla programmazione finanziaria, tenendo conto dei fattori esogeni che determinano la spesa e verificando la congruità di medio-lungo termine degli stanziamenti rispetto ai servizi richiesti, dall'altra è opportuno riconsiderare le modalità di erogazione dei servizi e le strutture delle amministrazioni alla ricerca di una maggiore efficienza produttiva e organizzativa.

Le esperienze maturate e le recenti attività di analisi e revisione della spesa, hanno orientato le disposizioni della legge di riforma ad affiancare al controllo giuridico-contabile, basato su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale, una valutazione dei risultati effettivamente raggiunti, volta a individuare aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Nell'ultimo ventennio, l'elevato debito pubblico e la necessità di riportare la spesa entro livelli compatibili con l'equilibrio dei conti sono state affrontate con alcune riforme e interventi di contenimento delle spese.

La portata innovativa della riforma introdotta con la legge n. 196 del 2009 consiste nell'aver attribuito un ruolo centrale agli strumenti di controllo dei meccanismi che generano la spesa pubblica. A questo tema - e, in particolare, al rafforzamento degli strumenti di controllo della spesa - è dedicato il Capo VIII della predetta legge, dove sono disciplinate le materie dei controlli di ragioneria e dell'analisi e valutazione della spesa.

In generale può dirsi che nel procedere a tali modifiche normative, il problema che si è voluto risolvere è stato quello di adeguare e di dar corso alla delega senza operare una radicale modifica dei controlli di ragioneria, dovendo attuare la delega in primo luogo nel senso di razionalizzare e riordinare le tipologie di controlli esistenti. In questo senso l'impatto organizzativo delle nuove norme sarà di tipo prettamente interno alle singole strutture di controllo, esclusa ogni riorganizzazione di tipo ordinamentale. Trattasi evidentemente di mero spostamento di risorse tra le sezioni già esistenti (o uffici) nell'ambito degli uffici di controllo, come ad esempio un minore impiego di risorse al controllo preventivo per effetto della norma di razionalizzazione dei controlli sugli atti non aventi riflessi finanziari sul bilancio dello Stato ed un loro corrispondente e proficuo utilizzo in ambito controllo successivo.

Molto rilevante è l'impatto organizzativo della strutturazione delle attività di analisi e valutazione della spesa, da effettuare in ambito servizio studi dipartimentale, così come previsto dal titolo V del Decreto legislativo.



Si precisa che tale impatto organizzativo non produrrà effetti di aggravio di spesa, in quanto sarà assorbito agevolmente con l'impiego delle professionalità della ragioneria generale dello Stato, servendosi sia dei servizi ispettivi, sia degli uffici centrali del bilancio presso ogni Ministero

Si passa ora ad una elencazione delle principali questioni affrontate dalla riforma.

Una delle principali esigenze che presiedono l'intervento normativo è la preliminare ricognizione e razionalizzazione di tutte le norme di legge esistenti in materia di controllo e diffuse in numerosi provvedimenti normativi, a partire dal Regio Decreto n.2440/1923 (c.d. legge di contabilità generale dello Stato). In tal modo oltre a razionalizzare la normativa vigente, anche con un aggiornamento terminologico, si intende realizzare una sorta di testo unico delle disposizioni in materia. In primo luogo è sembrato doveroso precisare l'aspetto della determinazione della competenza territoriale degli uffici di controllo, laddove in passato vi erano incertezze su taluni atti promananti da quelle amministrazioni che avevano strutture intermedie (quindi non classificate di tipo centrali o di tipo periferico-provinciali). E' stato necessario inoltre preliminarmente chiarire che le nuove norme non investono le competenze degli uffici o organi dotati di autonomia e che l'ordinamento della Corte dei Conti non è in alcun modo modificato. Inoltre si è ritenuto dover chiarire i compiti, doveri e prerogative dei Servizi ispettivi, in precedenza abilitati dalla legge istitutiva, ma la cui attività era per lo più regolata dalla prassi o da decisioni giurisprudenziali intervenute a seguito di contenziosi instauratisi tra il servizio ispettivo e le amministrazioni sottoposte ad ispezione. In materia di collegi dei revisori dei conti o sindacali, infine, si è ritenuto di colmare la medesima lacuna normativa, in quanto le norme vigenti prevedevano unicamente la modalità di costituzione di collegi e della loro composizione.

Tra le razionalizzazioni si è ritenuto doveroso apportare modifiche alla tempistica del controllo, anche per allinearsi a quanto già indicato nel vigente regolamento ministeriale emesso in esecuzione della legge n.241/1990.

Un punto molto rilevante di chiarezza di rapporti e di effetti è la conferma normativa della attuale prassi, peraltro in linea con l'analoga norma vigente per il controllo della Corte dei Conti, dell'interruzione dei termini, nel caso di osservazioni o di richiesta di chiarimenti dell'ufficio di controllo, ~~fino alla ricezione delle controdeduzioni dell'amministrazione o delle eventuali~~ modifiche all'atto.

In senso ricognitorio e razionalizzatorio si è ritenuto di prevedere l'invio degli atti in originale, con possibilità di procedere alla de materializzazione dei documenti, in linea con l'attuale codice dell'amministrazione digitale.

Una mera conferma, sia pure con talune precisazioni, è quella con il quale si stabilisce il principio della non impeditività delle osservazioni rispetto all'esecutività degli atti, salvo le casistiche di atti affetti da vizi talmente gravi da non poter in alcun modo produrre effetto, neppure sotto la responsabilità del titolare della spesa.



Sotto il profilo dei controlli successivi (rendiconti) si è ritenuto doveroso dare forza normativa alle attuali prassi che prevede un semplice decreto ministeriale alla base della scelta del campione del controllo.

Tra le innovazioni si deve ritenuto di attuare un primo significativo cambio di direzione nel senso di privilegiare l'aspetto effettivo e sostanziale del controllo (risultato in termini di miglioramento della qualità della spesa), rispetto all'aspetto formale ossia del mero rispetto delle norme che sovrintendono l'atto controllato.

Di conseguenza, in tale ottica, la più importante novità è stata quella di introdurre il principio dell'assoggettamento al controllo unicamente degli atti che comportano effetti finanziari a carico del bilancio dei ministeri. La conseguenza di tale previsione non è di poco conto in termini di impiego delle risorse umane disponibili, dal momento che vengono esclusi tutta una serie di atti preparatori senza effetti finanziari. Ovviamente qualora dall'atto escluso dovessero discendere effetti finanziari in un momento successivo, essi saranno verificati in occasione della spesa, ad eccezione di taluni atti di particolare complessità e rilevanza, assoggettati al controllo in ogni caso.

Tra le semplificazioni si deve annoverare la previsione di un tempo massimo unitario per tutte le fasi di controllo preventivo (30 giorni, in linea con la legge n.241/1991), laddove nella vecchia normativa si distingueva il procedimento in sottofasi ognuna delle quali aveva la sua tempistica.

In questo senso si è provvede ad operare uno snellimento delle procedure di controllo.

Una assoluta novità della riforma è stata quella di adottare, a carico delle amministrazioni, il medesimo termine di 30 giorni per rispondere alle osservazioni dell'ufficio di controllo; in sua assenza si addiveniva a situazioni abnormi di atti sospesi per effetto di osservazioni, ma che le amministrazioni passavano a riformulare anche radicalmente a distanza di molti mesi, anche a ridosso della fine dell'esercizio finanziario, con evidente scopo di evitare l'economia delle somme.

Molto impegnativa è la parte della regolamentazione dei controlli successivi, in special modo sotto il profilo dei controlli dei funzionari delegati da più amministrazioni o tra amministrazioni Statali e amministrazioni regionali o tra privati. Nelle suddette situazioni di commistione di fondi, in precedenza era prevista una modalità di rendicontazione assolutamente pletorica ed irrealizzata (la c.d. conferenza di servizi); mentre nelle intenzioni della riforma si passa ad un controllo unitario del rendiconto, peraltro sotto la responsabilità dell'organo di controllo proprio dell'ente o ministero che ha impiegato la maggioranza dei fondi.

Importante novità in materia di controlli successivi è la regolamentazione dei rendiconti dei commissari delegati o straordinari e l'individuazione di nuove procedure di controllo di tipo concomitante, da attuarsi con determinazione del ragioniere generale.

Sempre in materia di rendiconti, un'importante novità tendente ad assicurare il principio dell'effettività dei controlli è data dalla previsione di un potere sostitutivo del superiore gerarchico in casi di inerzia del responsabile. Anche in questa materia si è ritenuto doveroso regolamentare i



rapporti e gli effetti delle osservazioni dell'ufficio di controllo nei confronti del funzionario delegato.

In materia di rendiconti, nell'ottica del controllo di tipo sostanziale, è stata prevista la presentazione di una relazione sulla effettiva realizzazione degli interventi delegati, in modo da evidenziare se le somme spese annualmente, pur in presenza di formale legalità in se stesse considerate, non siano da considerarsi uno spreco di risorse, a causa della mancata realizzazione dell'intervento o dell'opera.

E' stato, infine, doveroso introdurre un'attività prima inesistente, relativa al controllo sui concessionari della riscossione, in precedenza esclusi da qualunque verifica.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

L'intervento normativo è volto a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo e proseguimento nel risanamento dei conti pubblici, nel contesto dell'attuale situazione economica.

In particolare, si intende perseguire l'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di miglioramento della programmazione, sia attraverso la riorganizzazione degli strumenti di controllo (*ex ante* ed *ex post*) diretti a verificare la correttezza, la regolarità e la proficuità dell'azione amministrativa, sia attraverso il rafforzamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, per individuare e quantificare i principali fattori che ostacolano l'allocazione ottimale e l'utilizzo efficiente delle risorse da parte delle amministrazioni pubbliche, nonché per verificare l'efficacia delle misure disposte dalla legge di stabilità.

Poiché gli obiettivi della riforma sono una maggiore efficacia ed efficienza del sistema dei controlli, è stata data particolare attenzione alla tempistica degli stessi, eliminando tutti i passaggi interni della precedente legislazione e dando in termini di efficacia o di risultato una precisa indicazione di tempistica da rispettare anche nei confronti degli uffici controllati, nel senso che anche questi ultimi sono assoggettati agli stessi termini per la risposta alle osservazioni formulate dall'ufficio di controllo. Ciò al fine di evitare comportamenti dilatori delle amministrazioni controllate e fermo restando, comunque, il principio della produzione degli effetti degli atti indipendentemente dal rilievo dell'ufficio di controllo (assunzione di responsabilità dell'amministrazione attiva).



Gli indicatori di verifica dell'efficacia delle nuove norme possono essere rappresentati da rilevazioni qualitative e quantitative e temporali sugli atti controllati distinti per Ministero, con riferimento all'anno 2010, e che possono evincersi con sicurezza dalla relazione annuale dell'attività svolte dagli UCB. Esemplicativamente si propone la rilevazione base dell'anno 2010 per il Ministero dell'Ambiente.

Tipologia di controlli preventivi -Ministero	quantità	Valore/qualità	Tempistico del controllo
Provvedimenti di impegno	743	314.389.236,03	30
Titoli di spesa	744	103.633.643,35	30
Ordini di Accreditamento	50	8.528.295,30	30
Atti visto semplice	69	---	30
Note di osservazione (su atti sottoposti a controllo preventivo)	80	---	--

Tipologia di controlli successivi	quantità	Tempistico del controllo
Rendiconti pervenuti	40	---
<i>Rendiconti esaminati</i>	39	<i>n.d.</i>
Conti giudiziali pervenuti	0	---
<i>Conti giudiziali esaminati</i>	1	<i>n.d.</i>
Note di osservazione (su atti sottoposti a controllo successivo)	0	---

Tipologia di atti di gestione del bilancio	quantità	Tempistico del controllo
Pareri su proposte di variazione al bilancio	26	30
Pareri su atti soggetti a controfirma	1	30
Decreti di assegnazione	19	30
Decreti di variazione al bilancio	91	

Per quanto riguarda gli indicatori dell'analisi e valutazione della spesa potrà essere monitorato il processo di rafforzamento delle suddette attività tramite i programmi di lavoro e le relazioni annuali previsti per i Nuclei di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato e tramite le risultanze illustrate nel Rapporto triennale sulla valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.

Le disposizioni in materia di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile (Titolo II, Capo I) trovano applicazione nei confronti delle Amministrazioni statali, centrali e periferiche, ad eccezione delle amministrazioni, dagli organismi e dagli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile.



Destinatari delle norme sul controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile (Titolo II, Capo II) sono:

- i funzionari delegati statali titolari di contabilità ordinaria e speciale;
- i commissari delegati titolari di contabilità speciale di cui all'articolo 5, comma 5-bis, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, nonché ogni altro soggetto gestore, comunque denominato;
- i soggetti titolari di contabilità speciale alimentata con fondi di provenienza statale e non statale per la realizzazione di accordi di programma;
- i funzionari statali tenuti a rendicontare le spese sulla base di specifiche disposizioni di legge e quelli tenuti alla presentazione dei conti giudiziari.

Le disposizioni del titolo III, in materia dei controlli dei collegi di revisione e sindacali, riguardano tutti gli enti e organismi pubblici, con esclusione di quelli territoriali e - fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (collegi dei revisori presso le Aziende sanitarie locali) - degli enti ed organismi pubblici da questi vigilati (v. art. 16, comma 1, della legge n. 196 del 2009).

Il Titolo IV, dedicato ai controlli dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica non innova la legislazione vigente. Destinatari delle verifiche ispettive sono:

- le amministrazioni pubbliche individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, e ogni altro ente e organismo pubblico, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, fermo restando per gli enti territoriali quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera d), terzo periodo, della predetta legge;
- i soggetti pubblici e privati, inclusi gli agenti della riscossione, individuati sulla base di protocolli d'intesa stipulati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con altre amministrazioni pubbliche, per lo svolgimento, in favore di queste ultime, di funzioni ispettive.

Le disposizioni in materia di analisi e valutazione della spesa, di cui al Titolo V, si applicano in via diretta alle amministrazioni dello Stato.

Le altre amministrazioni pubbliche, sottoposte alla vigilanza dei Ministeri, 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.

Invece, le disposizioni del Titolo V del presente decreto legislativo 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.



Infine, alla normativa in questione sono interessati anche gli organismi indipendenti di valutazione della performance, di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - CIVIT e gli uffici di statistica delle amministrazioni centrali dello Stato, ai fini della condivisione delle rispettive banche dati.

Occorre evidenziare non ha riflessi sulle attività di controllo della Corte dei Conti.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

- Il testo è stato elaborato da una Commissione di studio ristretta del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato –Ispettorato generale di finanza- , previo esame del quadro normativo di riferimento ed individuazione delle diverse tematiche da trattare (principi di controllo, tipologie di controllo, attività di analisi e valutazione della spesa. A seguito dell'elaborazione della prima bozza sono stati interessati gli Ispettorati generali della ragioneria dello Stato coinvolti a vario titolo dalle nuove norme, tra cui, principalmente, l'Ispettorato generale del bilancio e l'Ispettorato generale per l'informatizzazione, al fine di una preliminare verifica e conferma dell'assenza di qualsiasi ricaduta negativa delle nuove norme sulla gestione del bilancio e/o sugli attuali sistemi informatici. Sono inoltre stati interessati l'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale, l'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni al fine di acquisire il parere in ordine a taluni aspetti del provvedimento, rispettivamente in materia di controllo degli atti del personale ed in materia di tesoreria dello Stato e di talune problematiche connesse con il sistema di spesa delegata.

Sono anche stati consultati i responsabili degli uffici centrali del bilancio che hanno la titolarità del controllo presso i singoli ministeri, sui quali si determina la maggiore ricaduta operativa della normativa in discorso.

Si è infine proceduto a consultare il Servizio studi Dipartimentale per una verifica di coerenza normativa anche della nuova procedura di analisi e valutazione della spesa.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (“OPZIONE ZERO”).

L'opzione di non intervento non è stata ritenuta praticabile, trattandosi di dare attuazione a una specifica delega legislativo.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Non sono emerse, nel merito, opzioni alternative effettivamente praticabili.



SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

L'opzione regolatoria proposta mira a creare un quadro normativo più organico e razionale nella materia dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, nonché a prevedere il potenziamento delle strutture e degli strumenti per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione della spesa.

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

Il dato applicato per la valutazione effetti si è basato sull'esperienza della RGS, dovendo contemperare l'esigenza del controllo nella sua accezione di verifica del rispetto formale delle norme sostanziali che sovrintendono i procedimenti di spesa e di formazione degli atti, con l'esigenza di assicurare nel contempo un risparmio.

A questi fini il risparmio non può essere considerato un valore assoluto, a discapito, quindi, della realizzazione delle attività operative che le singole amministrazioni hanno l'obbligo giuridico di assicurare. Di conseguenza il risparmio è stato più correttamente indirizzato come ricerca della soluzione che permettesse di assicurare il rispetto formale della norma con la verifica della proficuità finanziaria (assenza di sprechi).

Si è quindi data una chiave primaria all'aspetto sostanziale del risparmio di spesa piuttosto che all'aspetto formale del puro numero degli atti controllati, servendosi del metodo di rilevazione statistica attraverso la predisposizione di appositi indicatori.

Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Non si ravvisano effetti negativi derivanti dall'entrata in vigore del provvedimento.

Invece, per quanto riguarda gli effetti positivi, l'intervento normativo consentirà di rendere più razionale e omogeneo il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, nonché di potenziare l'attività di analisi e valutazione della spesa, con ricadute positive sull'attività di governo della spesa pubblica.

E' inoltre da segnalare che, essendo la riforma del sistema dei controlli neutrale rispetto alle norme di carattere sostanziale, non vi è alcun impatto negativo sull'attuale sistema informatico di gestione della contabilità.

B) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.

Non sono previsti obblighi informativi a carico dei destinatari diretti o indiretti.



C) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

Non sono state effettuate comparazioni in quanto non sono emerse opzioni alternative effettivamente praticabili.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Non vi sono fattori che possano incidere sulle procedure amministrative in quanto le strutture deputate all'espletamento di tali funzioni sono già esistenti e in grado di funzionare con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'intervento normativo non ha un impatto diretto sul corretto funzionamento concorrenziale e sulla competitività.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

Responsabile dell'intervento regolatorio proposto è il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Il nuovo intervento regolatorio, oltre al normale *iter* di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successivo all'approvazione definitiva, sarà pubblicato nel sito istituzionale del Ministro dell'economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Saranno altresì possibili ulteriori forme di informazione, tramite circolari e pubblicazioni.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici interventi di controllo e di monitoraggio: pertanto la proposta regolatoria sarà soggetta all'ordinario controllo svolto dal Ministro dell'economia e delle finanze sullo stato di attuazione delle norme di propria competenza per mezzo delle strutture esistenti.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.



A cura del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sarà redatta a cadenza biennale la verifica dell'impatto regolatorio del provvedimento.

Saranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti:

- 1) miglioramento dei tempi di esercizio del controllo, attraverso l'analisi delle risultanze degli indicatori dei principali atti e provvedimento controllati;
- 2) verifica dell'efficacia degli interventi delegati, attraverso le relazioni sui risultati delle attività realizzate concretamente;
- 3) esame qualitativo del risultato ottenuto in termini di contenimento della spesa
- 4) studio e analisi dei costi-benefici dell'intervento (vedi lettera D 1 sezione.)

All'esito della verifica eseguita, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, si valuterà l'opportunità di un nuovo intervento regolatorio correttivo.



**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE: “RIFORMA DEI CONTROLLI DI
REGOLARITA’ AMMINISTRATIVA E CONTABILE E POTENZIAMENTO
DELL’ATTIVITA’ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA”**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto il Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante disposizioni sull’amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato;

Visto il Regio decreto 23 maggio 1924 , n. 827, di approvazione del regolamento di attuazione della predetta legge di contabilità;

Visto il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 concernente l’individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, il riordino del sistema di tesoreria unica e la ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato;

Visto il decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 che ha dato attuazione alla delega legislativa per l’unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE a norma dell’articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze dell’amministrazione pubblica;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, concernente il regolamento di semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38 recante le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell’articolo 7, comma 3 della legge 3 aprile 1997, n. 94;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43, concernente il regolamento di riorganizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze;

Vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la legge di contabilità e finanza pubblica;

Visti gli articoli 14, 16, 17, 39, 40, 41, 42 e 49 della citata legge n. 196 del 2009;

Considerato che l’articolo 39 della suddetta legge n. 196 del 2009 prevede e disciplina, anche su basi innovative, lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, indicandone modalità, finalità ed obiettivi;

Visto l’articolo 40 della suddetta legge n. 196 del 2009, il quale prevede un’apposita delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato;



Considerato che l'articolo 41 della richiamata legge n. 196 del 2009 stabilisce la predisposizione di un rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato che tiene conto delle attività svolte nell'ambito dei nuclei di valutazione della spesa di cui al citato articolo 39;

Considerato che l'articolo 42, comma 1, lettera d), della citata legge n. 196 del 2009, recante delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa prevede, tra gli altri, quale principio direttivo, la previsione di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile;

Visto il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, concernente attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e consolidati;

Visto l'articolo 7, comma 1, lettera o) della legge 7 aprile 2011 n.39, con il quale è stato portato a 18 mesi il termine di un anno originariamente previsto dall'articolo 49 della legge 196 del 2009, per l'esercizio delle deleghe oggetto del presente decreto legislativo;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del

Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari

Visto il parere delle sezioni riunite della Corte dei conti nell'adunanza del

Ritenuto di dover dare attuazione all'articolo 49 della stessa legge n. 196 del 2009, che dispone la delega al Governo per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa anche mediante il potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e per la riforma del 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;

Ritenuto di dover provvedere, ai sensi del predetto articolo 49, al riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi, loro semplificazione e razionalizzazione, nonché la revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza, ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo;

Ritenuto, inoltre, di dover determinare i principi e le misure per il potenziamento delle attività di analisi e valutazione della spesa relativa alle amministrazioni centrali dello Stato, svolto ai sensi degli articoli 39 e 41 della medesima legge, e la loro graduale estensione alle altre pubbliche amministrazioni;

Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;

emana il seguente decreto legislativo



TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E CRITERI DIRETTIVI

Articolo 1 *(Ambito di applicazione)*

1. In attuazione dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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.
2. 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 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 analisi e valutazione di cui all'articolo 4, comma 4, del presente decreto;
 - c) svolge un costante monitoraggio della programmazione e della corretta applicazione delle disposizioni sul contenimento della spesa, valutando gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché dei programmi e dei progetti presentati dalle amministrazioni.

Articolo 2 *(Principi del controllo di regolarità amministrativa e contabile)*

1. 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.
2. 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.

3. 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.
4. Sono 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.
5. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la 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.
6. A seguito dell'esito positivo del controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, l'atto diviene efficace a decorrere dalla data della sua emanazione.
7. Il procedimento di controllo è svolto nei termini e secondo le modalità previste dal presente decreto.
8. 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.

Articolo 3

(Organi di controllo)

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti adottati dalle amministrazioni statali centrali e periferiche è 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.



2. 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.
3. 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.
4. Gli atti di spesa adottati dalle amministrazioni periferiche dello Stato sono assoggettati al controllo dalle Ragionerie territoriali dello Stato, secondo la rispettiva competenza.
5. Gli atti adottati dalle amministrazioni periferiche organizzate su base interprovinciale 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.
6. 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.
7. 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.

Articolo 4

(Analisi e valutazione della spesa)

1. 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.
2. Le amministrazioni centrali dello Stato svolgono le attività di analisi e valutazione della spesa con le modalità di cui ai commi 4 e 5.



3. 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.
4. 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.
5. 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.



TITOLO II
CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE
SUGLI ATTI DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI

CAPO I
CONTROLLO PREVENTIVO

Articolo 5
(Atti sottoposti al controllo preventivo)

1. 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.
2. 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 o organismi;
 - g) atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio.
3. Gli atti di cui al comma 2, 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.

4. 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.

Articolo 6 *(Controllo contabile)*

1. 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.
2. 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.

Articolo 7 *-(Controllo amministrativo)-*

1. 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.
2. L'ufficio di controllo richiede chiarimenti o comunica le osservazioni nei termini indicati dall'articolo 8.



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

Articolo 8
(Termini del controllo)

1. 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 all'articolo 5, comma 2, lettere c) e d), 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.
2. 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.
3. In presenza di osservazioni 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.
4. 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.
5. Il controllo degli atti di cui all'articolo 5, comma 2, lettere b), c) e d), 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"".



Articolo 9
(Documentazione giustificativa)

1. Gli atti sottoposti al controllo sono corredati da titoli, documenti, certificazioni previste da specifiche norme e da ogni altro atto o documento giustificativo degli stessi.
2. 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.
3. 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.

Articolo 10
(Effetti delle osservazioni)

1. 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.
2. Nei casi in cui il termine di cui al comma 1 decorre senza alcuna 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.
3. E' 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, non derivanti da provvedimenti giurisdizionali o da lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva.

CAPO II

CONTROLLO SUCCESSIVO

Articolo 11

(Atti sottoposti al controllo successivo e soggetti obbligati)

1. Sono 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, 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.
6. Sono fatte salve le diverse attribuzioni di competenza territoriale dettate da specifiche leggi di settore, nonché tutte le speciali disposizioni normative vigenti in materia di controllo successivo.

Articolo 12

(Campionatura del controllo)

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti di cui all'articolo 11, comma 1, lett. a) del presente decreto, 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.
2. I frontespizi dei rendiconti amministrativi non inclusi nel campione oggetto di controllo sono restituiti all'amministrazione emittente con esplicita annotazione di esclusione dal controllo.

Articolo 13

(Contenuto dei rendiconti)

1. 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.



2. 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.

Articolo 14

(Procedimento di controllo dei rendiconti)

1. I rendiconti amministrativi sono presentati all'ufficio di controllo competente entro il venticinquesimo giorno successivo al termine dell'esercizio finanziario 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 normative di carattere speciale che prevedono termini diversi o la preventiva trasmissione dei rendiconti alla competente amministrazione centrale per i riscontri che ritenga necessari.
2. In caso di avvicendamento tra funzionari delegati, il rendiconto è 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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 discaricati. 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.

7. 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, e ne informa l'amministrazione centrale di appartenenza. Decorso senza esito 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.
8. 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.

Articolo 15

(Relazione sulla realizzazione degli interventi delegati)

1. 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 ostantive.
2. 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.

Articolo 16

(Controllo dei conti giudiziali)

1. 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 inoltro ai competenti uffici di controllo.



2. Il conto giudiziale è reso entro i due mesi successivi alla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento e comunque alla data della cessazione della gestione.
3. 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.

Articolo 17

(Controlli sull'attività di riscossione)

1. Le Ragionerie territoriali dello Stato svolgono, congiuntamente con l'Agenzia delle entrate, 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 il Direttore dell'Agenzia delle Entrate.
2. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza, in sede di monitoraggio delle verifiche svolte ai sensi del comma 1, può proporre, d'intesa con le amministrazioni interessate, eventuali accorgimenti necessari per migliorare l'attività di riscossione.
3. L'agente della riscossione deve allegare al conto giudiziale di fine anno un documento illustrativo dei residui attivi risultanti dalle singole contabilità, con la valutazione 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.

Articolo 18

(Relazione annuale sull'esito del controllo)

1. 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.
2. 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.
3. 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.

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)

1. I collegi dei revisori dei conti e sindacali degli enti ed organismi pubblici, escluse le società, sono 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.
2. 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.

Articolo 20

(Compiti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali)

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. L'attività dei collegi dei revisori e sindacali si conforma ai principi della continuità, del campionamento e della programmazione dei controlli.
5. I collegi dei revisori dei conti e sindacali non intervengono nella gestione e nell'amministrazione attiva degli enti e organismi pubblici.
6. Alle sedute degli organi di amministrazione attiva assiste almeno un componente del collegio dei revisori e sindacale.



7. I componenti del collegio dei revisori e sindacale possono procedere ad atti di ispezione e controllo, anche individualmente.
8. 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.

Articolo 21

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

1. Gli organi di controllo devono assicurare l'esercizio delle funzioni loro attribuite in modo indipendente. Si applica l'articolo 2387 del codice civile.

Articolo 22

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

1. 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.

TITOLO IV

I CONTROLLI DEI SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

Articolo 23

(Verifiche sulla regolarità amministrativa e contabile)

1. 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.
2. 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.



Articolo 24

(Modalità di svolgimento dei controlli ispettivi)

1. 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.
2. A seguito della verifica, l'ispettore incaricato predispone 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.
3. 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.

TITOLO V

ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

Articolo 25

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

1. L'analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato è 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.
2. 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.



3. Nell'ambito dei nuclei è svolta la verifica delle attività previste dall'articolo 9 del decreto legge 28 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, 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.
4. 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.

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)

1. 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.

2. 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.
3. Per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione della spesa di cui all'articolo 25 del presente decreto, il Dipartimento 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.
4. 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.
5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 27

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

1. 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.
2. 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.

3. 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.
4. 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.
5. 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.

Articolo 28

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

1. Le altre amministrazioni pubbliche sottoposte alla vigilanza dei Ministeri avviano progressivamente, 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.
2. 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.



Articolo 29
(Abrogazioni)

1. 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;
 - b) l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367;
 - c) l'articolo 9, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n.38;
 - d) l'articolo 2, commi 2 e 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;
 - e) l'articolo 1, comma 159, della legge 30 dicembre 2004, n. 311;
 - f) l'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97;

Articolo 30
(Norma finanziaria)

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni interessate provvedono ai compiti di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

