

1.1. Atti soggetti al controllo preventivo - attività di spesa

Indice:

- a. Il controllo amministrativo e contabile
- b. Atti sottoposti al controllo preventivo di Ragioneria
- c. Atti sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti
- d. Procedura del controllo
- e. Normativa di riferimento

Sono soggetti al controllo preventivo di Ragioneria 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.

a. Il controllo amministrativo e contabile

Il controllo amministrativo e contabile è stato disciplinato distintamente nel citato regolamento n. 123/2011 agli articoli 6 e 7.

Le due forme di controllo *“integrano i due momenti del procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, il quale, comunque, ha carattere unitario”*.

L'art. 6 del regolamento stabilisce che il controllo contabile si espleta con le seguenti modalità:

- comma 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;
- comma 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 di bilancio, ovvero dell'articolo, qualora il capitolo sia suddiviso in articoli;
 - 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.

Il controllo amministrativo è disciplinato dall'art. 7 e concerne *“ l'esame degli atti con riferimento alla normativa vigente, ossia alle specifiche norme sostanziali che sovrintendono l'atto”*.

Il citato art. 7 dispone al comma 1 che a seguito della registrazione contabile prevista dall'articolo 6, sono accantonate e rese indisponibili le somme fino al momento del pagamento. L'ufficio di controllo procede all'esame degli atti di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa, con riferimento alla normativa vigente.

b. Atti sottoposti al controllo preventivo delle Ragionerie Territoriali

Devono essere 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”*.

Preliminarmente, occorre circoscrivere l'ambito di individuazione degli *“atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato”*. Con tale dizione *“devono intendersi gli atti che vanno ad incidere sui singoli stati di previsione, in quanto comportanti un'attività di gestione delle relative risorse finanziarie, quali gli impegni, i pagamenti, gli ordini di accreditamento, le assegnazioni di fondi ai sensi della legge 17 agosto 1960, n. 908, ed in genere tutti gli atti e provvedimenti che comportano una transazione sul sistema informativo della Ragioneria generale*

dello Stato (SIRGS), nonché gli atti di variazione patrimoniale ed i provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa”.

Resta fermo che se dall'atto o provvedimento derivino effetti finanziari in un momento successivo, questo sarà trasmesso all'organo di controllo *“unitamente al provvedimento di impegno o al titolo di spesa, del quale costituisce il presupposto giuridico”*.

In sostanza, in via generale e fatta eccezione per i casi espressamente disciplinati dal successivo comma 2, art. 5 del d.lgs. n. 123/2011, assumono rilevanza ai fini del controllo tutti gli atti che comportano la simultanea transazione nel sistema informatico.

Inoltre, l'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 123 del 2011 individua i seguenti atti che in ogni caso sono da assoggettare al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile:

- 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.

Il controllo degli atti di cui all'articolo 5, comma 2, lettere b), c) e d), può essere espletato secondo un programma annuale approvato dal Ragioniere generale dello Stato, basato sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.

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, fatto salvo, in ogni caso, il controllo della Corte dei conti.

c. Atti soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, di cui all'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 123 del 2011

Gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sono elencati nell'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e per ciò che attiene all'attività di spesa delle Amministrazioni :

- lettera g) decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: contratto di appalto di opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato;
- lettera h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del Tesoro all'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi.

Gli atti suddetti, unitamente alla relativa documentazione, devono essere trasmessi alle Ragionerie Territoriali competenti e, per il loro tramite, alla Sezione Regionale del Controllo della corte dei Conti.

Gli eventuali rilievi degli uffici di controllo devono essere trasmessi all'amministrazione attiva che ha emanato l'atto e le controdeduzioni della stessa amministrazione devono essere trasmesse alla Ragioneria Territoriale che provvede al successivo inoltro alla Corte dei Conti.

I provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Il termine è interrotto se l'ufficio richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Decorso trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, il provvedimento acquista efficacia se l'ufficio non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo. La sezione del controllo si pronuncia sulla conformità a legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria. Decorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi". Poiché, nel caso in esame, è già stabilita per legge la competenza della sezione centrale di controllo, il termine per l'efficacia del provvedimento è esclusivamente di trenta giorni, salva la richiesta di integrazioni formulata dalla medesima sezione centrale con ordinanza istruttoria.

d. Procedura del controllo per gli atti di spesa di cui al comma 1 e lettere a) e b), comma 2, art. 5 del d.lgs. n. 123/2011

La prima fase del controllo da espletare da parte delle Ragionerie Territoriali concerne il controllo contabile, poiché nel caso in cui l'atto di spesa (ordine d'impegno, ordine di pagare ad impegno contemporaneo, ecc.) presenti uno dei vizi contabili elencati nell'articolo 6, comma 2 ne sarà inibito l'ulteriore corso e l'ufficio di controllo dovrà restituirlo all'Amministrazione attiva, anche attraverso l'apposita funzione disponibile sul SIRGS, previa formulazione di osservazione.

Nelle ipotesi ricorrenti al comma 2 dell'articolo 6 del d.lgs. 123/2011, si perfeziona il medesimo controllo impeditivo di efficacia dell'atto di cui al soppresso articolo 11, comma 1, del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367 e, solo in tali casi, si concretizza per l'ufficio di controllo la possibilità del "rifiuto assoluto di registrazione" che non trova sul piano normativo deroga alcuna.

Ne consegue l'inapplicabilità per le violazioni di carattere contabile della regola del "silenzio-assenso" prevista dall'articolo 8, comma 2, d.lgs. n. 123/2011 e, tantomeno, la possibilità per il dirigente responsabile di disporre l'ulteriore seguito del provvedimento pur in presenza di osservazioni, secondo la procedura del controllo amministrativo, ex articolo 7, comma 3, d.lgs. n. 123/2011.

Se non sussistono le condizioni impeditive di efficacia suddette l'ufficio di controllo può proseguire l'esame dell'atto di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa.

Nel caso di esito positivo del controllo di regolarità amministrativa si procederà alla registrazione contabile con l'inserimento dei dati nel sistema SIRGS dell'impegno o del pagamento ed all'apposizione sull'atto del visto di regolarità amministrativa e contabile.

L'ufficio di controllo deve completare il procedimento descritto entro trenta giorni dal ricevimento dell'atto con l'apposizione, ove ne ricorrano i presupposti, del visto di regolarità amministrativa e contabile.

Si tratta, quindi, di un termine unitario perentorio riferito sia al controllo preventivo che a quello successivo.

Decorso il termine di 30 giorni, senza che l'ufficio di controllo abbia formulato osservazioni o richiesto ulteriore documentazione, l'atto perfeziona la sua efficacia e viene restituito munito di visto "*Visto ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123*".

Nel caso di osservazioni o di richiesta di chiarimenti, i termini per l'espletamento del controllo sono interrotti fino al momento in cui l'ufficio di controllo riceve i documenti o i chiarimenti richiesti.

Possono verificarsi tre casi:

1. il termine di trenta giorni decorre senza che il dirigente responsabile risponda alle osservazioni ovvero integri la documentazione richiesta. In tal caso, il provvedimento oggetto di rilievo non acquista efficacia, e' improduttivo di effetti contabili e viene restituito, non vistato, all'amministrazione emittente;
2. il dirigente responsabile comunica, entro trenta giorni, che intende modificare o ritirare il provvedimento, per conformarsi alle indicazioni ricevute dall'ufficio di controllo;

3. Entro il termine di trenta giorni il dirigente responsabile, sotto la propria responsabilità, può disporre di dare comunque seguito al provvedimento (limitatamente alle irregolarità amministrative), che acquista efficacia pur in presenza di osservazioni. In tali casi l'ufficio di controllo ne prende atto e trasmette l'atto corredato dalle osservazioni e dalla relativa documentazione al competente ufficio di controllo della Corte dei conti.

Il principio dell'ulteriore corso dell'atto in forza delle definitive determinazioni del dirigente della spesa trova però un limite nei seguenti casi disciplinati dall'art. 10, comma 3 del d.lgs. n. 123/2011 in cui è esclusa la possibilità che l'atto acquisti efficacia:

- 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, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, e successive modificazioni, non derivanti da provvedimenti giurisdizionali o da lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva.

Gli Uffici di controllo dovranno verificare, quindi, con rigorosità, la sussistenza dell'obbligazione giuridicamente perfezionata, considerata l'impossibilità di dare corso agli atti di spesa non sorretti da tale requisito. Al riguardo giova ribadire che l'obbligazione giuridicamente perfezionata costituisce il presupposto imprescindibile dell'assunzione degli impegni, ai sensi dell'articolo 34, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n.196.

Per ciò che attiene, infine, le disposizioni inerenti la documentazione giustificativa da inviare agli uffici riscontranti a corredo degli atti sottoposti a controllo si osserva che le Amministrazioni attive devono produrre la documentazione giustificativa dell'atto o del provvedimento in originale salvo 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, e' possibile allegare copie, munite della certificazione di conformità all'originale.

Espletato il controllo, gli atti e la relativa documentazione sono restituiti all'amministrazione.

e. Normativa di riferimento

- ✓ Legge n. 196/2009
- ✓ D.lgs. n. 123/2011
- ✓ Circolare M.E.F. – Dipartimento I.G.F. n. 25/2011
- ✓ Legge n. 20/1994
- ✓ Legge n. 111/2011