



CIRCOLARE N. 69

Roma, 06/08/98

**MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato Generale di Finanza

Agli Uffici Centrali del Bilancio ed agli
Uffici Centrali di Ragioneria presso i
Ministeri ed Amm.ni Autonome
00100 ROMA

Alle Ragionerie Provinciali dello Stato

LORO SEDI

All'Ufficio di Ragioneria presso il
Magistrato per il Po
43100 PARMA

e, per conoscenza:

All'Ufficio Legislativo
SEDE

Divisioni 12^a - 13^a

Prot. n. 171993

Oggetto: Decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e regolamento D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38. Atti soggetti alla verifica di legalità degli Uffici centrali del Bilancio e delle Ragionerie provinciali dello Stato.

Con lettera circolare del 16 febbraio c.a., n. 114895, diretta a codesti Uffici, sono state fornite "prime considerazioni orientative sulle funzioni, sui procedimenti" conseguenti all'applicazione della normativa recata dall'art. 7, comma

2, del decreto-legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e dagli artt. 9 e 10 del relativo regolamento emanato con D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38.

Dalla prima applicazione delle disposizioni sopra indicate sono emerse problematiche interpretative, segnalate da alcuni Uffici centrali del Bilancio e Ragionerie provinciali dello Stato, che attengono in particolare ai seguenti punti:

- 1) sussistenza o meno del controllo preventivo di ragioneria e sue nuove forme di esercizio;
- 2) esame o meno degli atti non strettamente collegati ad impegni di spesa, in merito ai quali il Legislatore delegato, nel definire i compiti degli Uffici centrali del Bilancio e delle Ragionerie provinciali dello Stato, non si è pronunciato; contratti attivi, atti di disposizione patrimoniale quali le sdemanializzazioni, le concessioni demaniali, ecc.;
- 3) sussistenza o meno del riscontro dei rendiconti, dei conti giudiziali, delle gestioni fuori bilancio, delle contabilità periodiche rese dagli agenti contabili e della riscossione, alle verifiche ai consegnatari, ai cassieri ed ai funzionari delegati;
- 4) presupposti per le segnalazioni alle Procure regionali della Corte dei conti ed alle Procure della Repubblica nei casi rispettivamente di ipotesi di danno erariale e di ipotesi di casi penalmente perseguibili;
- 5) validità o meno del termine per l'esame del titolo di pagamento previsto dal D.M. 5 agosto 1997, n. 325.

Al riguardo si deve precisare, in via preliminare, che le disposizioni contenute nell'art. 7 del decreto-legislativo n. 430/1997 e negli artt. 9 e 10 del relativo regolamento in principio richiamati disciplinano il procedimento della spesa e la nuova modalità di verifica degli atti d'impegno, attribuiscono nuove funzioni, ma non

abrogano la normativa preesistente che contempla i compiti di vigilanza e verifica demandati al sistema delle Ragionerie, tranne quella indicata all'art. 14 del decreto-legislativo ed all'art. 15 del regolamento citati.

Ciò premesso, con riferimento ai punti sopra evidenziati, si formulano le seguenti considerazioni.

PUNTO 1

A chiarimento e puntualizzazione della nota n. 156850 del 3 giugno 1998 dell'Ispettorato generale di Finanza, in merito alla sussistenza delle funzioni di controllo preventivo, si ravvisa l'esigenza di precisare che la nuova normativa in rassegna nulla ha innovato nella materia del controllo preventivo di tipo contabile riferibile alla fase dell'impegno della spesa. Esso, quindi, permane e va esercitato secondo le modalità previste dal vigente art. 11, comma 1, del D.P.R. n. 367/94.

Viceversa il controllo preventivo incentrato sulla "verifica della legalità e regolarità" esercitato dalle Ragionerie sui provvedimenti di spesa che, nella pacifica generale interpretazione, veniva a concretizzare un vero e proprio controllo di "legittimità", a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti, con l'introduzione della nuova normativa, recata dall'art. 9 del D.P.R. n. 38/1998, subisce una sostanziale trasformazione: viene circoscritto alla sola "verifica di legalità della spesa", e, soprattutto, perde la caratteristica di controllo impeditivo sull'efficacia degli atti.

In sostanza gli Uffici centrali del Bilancio e le Ragionerie provinciali devono limitarsi a verificare i profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano, escludendo ogni apprezzamento dell'interesse pubblico perseguito ovvero il

sindacato sulle scelte discrezionali dell'Amministrazione, ovvero ancora verifiche di efficienza, efficacia ed economicità, che erano in qualche modo evocate dal concetto di "regolarità" al quale faceva riferimento il precedente sistema dei controlli.

D'altro canto con l'abrogazione esplicita delle disposizioni recate dal R.D. 21 giugno 1924, n. 1036, dal relativo D.M. 12 agosto 1924 e dalla legge 26 luglio 1939, n. 1037 (con esclusione degli artt. 3, 7 e 8) viene meno ogni valutazione dell'Ufficio centrale del Bilancio incentrato sul principio della "proficuità" della spesa.

Circa il procedimento del nuovo modello di controllo preventivo di ragioneria si precisa che esso si sviluppa secondo le fasi previste dall'art. 11 del D.P.R. 367/1994 come modificato dall'art. 9 del D.P.R. 38/1998.

Ricevuti gli atti assunti dalle Amministrazioni, gli Uffici centrali del Bilancio e le Ragionerie provinciali, queste ultime per le spese decentrate di cui alla legge 17 agosto 1960, n. 908, sono tenute a procedere alla registrazione dell'impegno nel termine di 15 giorni (controllo contabile).

Ove la spesa ecceda la somma stanziata in bilancio o sia da imputare a capitolo diverso o, infine, sia riferibile ai residui anziché alla competenza o viceversa, la registrazione dell'impegno non può aver luogo e gli Uffici centrali del Bilancio o le Ragionerie provinciali, restituiscono alle Amministrazioni interessate gli atti con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono l'ulteriore corso (controllo impeditivo di efficacia).

Superato il controllo contabile, trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno i provvedimenti acquistano efficacia. Entro il predetto termine di dieci giorni gli Uffici possono preannunciare all'Amministrazione l'invio di

eventuali osservazioni attinenti alla legalità della spesa comunicandole in modo compiuto nei successivi dieci giorni.

Le osservazioni non hanno alcun effetto impeditivo sull'efficacia degli atti.

Il dirigente dell'Amministrazione di spesa responsabile dell'emanazione dell'atto può disporre liberamente circa l'ulteriore seguito dei provvedimenti dandone informazione all'Ufficio centrale del Bilancio o alla Ragioneria provinciale.

Inoltre, si ricorda che la nuova normativa abroga espressamente i commi 2, 3, 5 e 6 dell'art. 11 del D.P.R. n. 367/1994.

PUNTO 2

Alla luce del nuovo modello di verifica delineato dall'art. 9, comma 1, del D.P.R. n. 38/1998 in combinato disposto con l'art. 11, comma 7, del D.P.R. n. 367/1994, di cui si è data ampia illustrazione nella nota n. 114895 del 16.2.1998, si ritiene che gli atti prodotti dalle Amministrazioni dai quali non discenda direttamente o in via mediata un obbligo di pagare, non siano da assoggettare all'esame degli Uffici centrali del Bilancio e delle Ragionerie provinciali. Ci si riferisce a quegli atti che precedentemente alla riforma del controllo pervenivano in Ragioneria per l'acquisizione del cosiddetto "visto semplice".

Si citano a titolo esemplificativo quelli attinenti alle assenze del personale non comportanti riduzione del trattamento fondamentale, alle aspettative e distacchi sindacali, ai regolamenti amministrativi e contabili destinati agli enti ed

associazioni vigilate, alle nomine degli organi di gestione e controllo degli stessi enti ed associazioni, alle decisioni dei ricorsi, al trasferimento del personale tra Uffici della stessa Amministrazione, alla nomina di componenti di commissioni e comitati, non comportanti oneri.

Tale previsione normativa riflette, sostanzialmente, la volontà del Legislatore che tende ad ottenere lo snellimento e la semplificazione delle procedure amministrative (cfr. artt. 11,12 e 20 della legge 5 marzo 1997, n. 59) anche in considerazione delle nuove responsabilità e funzioni attribuite ai dirigenti delle Amministrazioni dal decreto-legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, da ultimo modificato dal decreto-legislativo 31 marzo 1998, n. 80, che prevedono, tra l'altro, lo svolgimento delle attività di organizzazione e gestione del personale (artt. 3 e 17).

Di contro tutti gli atti e provvedimenti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato comportanti oneri finanziari a carico del bilancio statale, indipendentemente dalla formale registrazione dell'impegno, sono soggetti alla verifica di legalità del competente Ufficio centrale del Bilancio o della competente Ragioneria provinciale.

Tale assunto trova conferma negli articoli 27 e seguenti del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e negli articoli 168, 169 e 170 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (non abrogati). D'altro canto una diversa interpretazione delle norme sopra richiamate urterebbe contro il principio di garanzia della legalità della spesa.

Poichè l'azione amministrativa si sostanzia, anche, in una serie di atti che vanno ad incidere sul bilancio dello Stato in quanto causativi di spesa e gli Uffici centrali del Bilancio e le Ragionerie provinciali sono centri di garanzia della legalità della spesa ("auditing" di legalità), secondo il combinato disposto di cui agli articoli 7

del decreto-legislativo n. 430/1997 e 10 ed 11 del D.P.R. n. 38/1998, sarebbe del tutto assurdo e contraddittorio pensare di non assoggettare alla verifica di legalità alcuna tipologia di provvedimenti che, pur non comportando la formale assunzione di impegno a carico del pertinente capitolo di spesa, assumono particolare rilievo amministrativo-contabile o hanno riflessi finanziari sul bilancio dello Stato e sulla situazione patrimoniale.

Si pensi ai decreti di approvazione di contratti disgiunti dal provvedimento d'impegno della relativa spesa, agli atti aggiuntivi ovvero di varianti comportanti maggiori oneri, ai provvedimenti di nomina di commissioni e comitati comportanti oneri per l'Amministrazione, di esperti, di stipula di mutui, di costituzione, progressione e ricostituzione di carriera, di costituzione e variazione di posizioni pensionistiche, di assunzione di personale, di applicazione del C.C.N.L. (attribuzione nuovo trattamento economico), di attribuzione di funzioni dirigenziali, di passaggio da tempo pieno a "part-time" e viceversa, nonché ai provvedimenti della specie diretti alle Direzioni provinciali del tesoro, comportanti nuove o maggiori spese con imputazione ai competenti capitoli di bilancio delle Amministrazioni interessate, ai ruoli di spesa fissa.

Inoltre, non è superfluo sottolinearlo, agli Uffici centrali del Bilancio sono attribuiti compiti attinenti al monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio, alla verifica dei costi e degli andamenti della spesa, al conto annuale del personale, alla formazione del bilancio di previsione e del consuntivo, ecc.; compiti, questi, per la cui compiutezza non può prescindersi dall'esame di tutti gli atti comportanti oneri a carico del bilancio statale.

Una particolare riflessione merita la verifica di legalità degli atti relativi al procedimento di assunzione del personale statale, quali i bandi di concorso, i provvedimenti di approvazione delle graduatorie, i contratti individuali di lavoro.

Non vi è dubbio che la procedura concorsuale si conclude con la formazione della graduatoria cui fa seguito il decreto di approvazione della stessa e di dichiarazione dei vincitori. Con la stipula dei contratti individuali di lavoro si determina l'esatto ammontare della relativa spesa e l'esercizio d'imputazione.

Sia che la stipula dei contratti avvenga presso l'Amministrazione centrale sia che avvenga presso gli Uffici periferici, indipendentemente dalla fase dell'impegno che può, o non, essere concomitante alla stipula dei detti contratti (com'è noto in materia di personale gli impegni sono cumulativi e periodici anche per esigenze meccanografiche, non di volta in volta e per singoli provvedimenti), si ritiene che gli atti relativi alle procedure concorsuali (bando di concorso, approvazione della graduatoria e dichiarazione dei vincitori) debbano pervenire agli Uffici centrali del Bilancio ed alle Ragionerie provinciali, per la verifica di legalità, alla fine del procedimento, cioè unitamente ai contratti individuali di lavoro.

Si ritiene, nel caso di specie, che la verifica vada circoscritta all'esistenza delle condizioni previste dalle norme in materia di concorsi pubblici, al numero dei posti vacanti in ruolo ed autorizzati ove previsto. Si è dell'avviso che non debba estendersi alla valutazione dei titoli, ove previsti, ritenendola prerogativa dell'Amministrazione e quindi del responsabile del procedimento.

Sono, infine, da inviare a codesti Uffici a cura delle competenti Amministrazioni i contratti attivi, gli atti di disposizione patrimoniale quali le

sdemanializzazioni, le concessioni demaniali, i provvedimenti concessivi di servizi, di vendita di beni patrimoniali, di concessione di alloggi di servizio.

PUNTO 3

Si precisa che la normativa che disciplina la materia resta immutata nei seguenti termini :

a) La rendicontazione rimane disciplinata dagli articoli 60 e 61 della legge di contabilità generale dello Stato, dall'art. 333 del relativo regolamento e dall'art. 9, comma 5, del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367. Per quanto riguarda il successivo inoltro dei rendiconti alla Corte dei conti si conferma che al detto Organo di controllo sono inviati quelli indicati nel programma di cui al comma 10 bis e 12 dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (cfr. circolare della scrivente n. 50 dell'1.7.1997);

b) La presentazione dei conti giudiziali resta disciplinata dall'art. 74 della legge di contabilità generale dello Stato e dagli articoli 610 e seguenti del relativo regolamento;

c) La presentazione dei bilanci consuntivi o dei rendiconti relativi alle gestioni fuori bilancio resta disciplinata dall'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041 e dagli articoli 1 e seguenti del relativo regolamento approvato con D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689;

d) Le verifiche ai cassieri ed ai consegnatari restano disciplinate dagli articoli 14, 24 e 30 del Regolamento approvato con D.P.R. 30 novembre 1979, n. 718;

e) Le verifiche di cassa alle gestioni dei funzionari delegati restano disciplinate, con riferimento agli articoli 29 e 58 della L.C.G.S., nonché agli articoli 161 e 167 del relativo regolamento, dalle circolari n. 63 del 20 luglio 1992 e n. 100 del 12 dicembre 1992.

PUNTO 4

Per detta tematica si fa rinvio a quanto precisato nella nota n. 114895 del 16 febbraio 1998, pagine 6 e 7 e nella lettera circolare del Procuratore Generale presso la Corte dei conti n. I.C./16 del 28 febbraio 1998, inviata a codesti Uffici dalla divisione 1^a dell'Ispettorato generale di Finanza, con nota n. 132012 del 25.3.1998.

PUNTO 5

Si reputa che per la soluzione della questione debba farsi riferimento alla normativa vigente alla data di emanazione del citato decreto ministeriale ed a quella intervenuta successivamente, quest'ultima preordinata a semplificare ed accelerare al massimo le modalità di verifica, da parte degli Uffici centrali del Bilancio, degli atti di impegno e pagamento.

Infatti il termine di 30 giorni per il controllo preventivo di ragioneria sui titoli di spesa (ordini diretti, ordini di accreditamento, ruoli di spesa fissa), fissato dal richiamato D.M. 5 agosto 1997, emanato in vigore dell'intero art. 11 del D.P.R. n. 367/1994, mal si concilia con la sopraggiunta disciplina recata dall'art. 7 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e dall'art. 9, comma 1, del relativo regolamento

approvato con D.P.R. n. 38/1998, che prevede termini più brevi per gli adempimenti degli Uffici centrali del Bilancio.

L'intenzione del Legislatore di abbreviare sensibilmente tempi e modalità del procedimento di verifica degli atti e dei titoli di spesa demandato agli Uffici centrali del Bilancio ed alle Ragionerie provinciali (queste ultime per le spese decentrate ai sensi della legge n. 908/60), rispetto al passato, emerge chiaramente dai contenuti dell'art. 9, comma 1, del menzionato D.P.R. n. 38/98 che, prevedendo l'abrogazione dei commi 2, 3, 5 e 6 dell'art. 11 del ripetuto D.P.R. n. 367/94, ha fatto venire meno, tra l'altro, il termine di 30 giorni dal ricevimento dell'atto per il controllo della spesa e l'interruzione del termine in caso di rilievo, la moratoria dei termini di cui sopra dal 1° dicembre di ciascun anno al 31 gennaio dell'anno successivo.

Ciò premesso, tenuto conto che la soppressione del predetto comma 2, che fissava in 30 giorni dal ricevimento dell'atto il termine del controllo di Ragioneria, ha reso inoperante l'ultimo periodo del comma 1 dello stesso art. 11 - che testualmente recitava: "Nel caso di impegno contestuale al pagamento, per la registrazione dell'atto si applicano le norme ed il termine di cui al comma 2" - anche tale termine deve ritenersi inapplicabile.

Conclusivamente, venuta meno detta disposizione che consentiva limiti temporali di 30 giorni fissati dal più volte ripetuto D.M. per il controllo del titolo di spesa, si ritiene che gli Uffici centrali del Bilancio o le Ragionerie provinciali debbano provvedere agli adempimenti di competenza (verifica della corretta compilazione del titolo, dell'esattezza della liquidazione e della imputazione della spesa, ecc.) senza indugio, tenendo presente che il termine massimo, considerato in via presuntiva ed eccezionalmente, per il compimento di dette operazioni non può essere superiore a

quello previsto dall'art. 9, comma 1, del D.P.R. n. 38/98, per preannunciare all'Amministrazione l'invio di osservazioni circa la legalità della spesa, salvo, ovviamente il caso di invio massiccio e contemporaneo di ordinativi.

L'occasione offerta dalla presente circolare è propizia per ribadire, ai Dirigenti ed al personale che compongono gli Uffici in indirizzo, quanto già segnalato nella circolare-vademecum n. 5 del 21 gennaio 1997 ai Revisori dei conti in rappresentanza del Tesoro presso gli Enti pubblici ed ai Dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza; essere, cioè, l'attività di controllo anzitutto una collaborazione qualificata prestata agli altri Uffici amministrativi ai fini del buon andamento della gestione, essendo, senza dubbio alcuno, la detta funzione di controllo tanto più efficace quanto più è preceduta dall'attività di collaborazione.

Su questo ultimo tema e, più in generale sui cambiamenti normativi intervenuti di recente, questo Dipartimento si riserva di intervenire man mano che l'attività di indirizzo e coordinamento svolta dallo stesso, ne renderà opportuni ulteriori interventi.

gr

Il Ragioniere Generale dello Stato

Monzilio