

REREPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana

**ASSESSORATO BILANCIO E FINANZE
DIPARTIMENTO REGIONALE BILANCIO E TESORO
RAGIONERIA GENERALE DELLA REGIONE**

Servizio 6 Vigilanza
Via Notarbartolo, 17 – 90141 Palermo
Telefono 091-7076726 – Fax 091-7076811
e-mail: lcalandra@regione.sicilia.it

Progr. N° 150

Circolare n° 3

Palermo li, 26/01/2005

Prot. n. 2310

**All'Ufficio di diretta collaborazione
dell'On.le Presidente della Regione**

**Agli Uffici di diretta Collaborazione degli
On.li Assessori Regionali**

Ai Dipartimenti Regionali

Agli Uffici Speciali

**Alle Ragionerie Centrali
C/o gli Assessorati Regionali**

**e, p.c. Alla Corte dei Conti
Sezione di Controllo della Sicilia**

LORO SEDI

Oggetto: Controlli da parte delle Ragionerie Centrali.

PREMESSA

Sollecitati da alcune richieste di chiarimenti e puntualizzazioni concernenti le istruzioni che regolamentano l'attività delle Ragionerie Centrali in applicazione delle disposizioni normative contenute nell'art. 62 della L.R. n. 10/99 e, in particolare, di quelle regolamentari di cui alle circolari assessoriali n. 23 del 31/12/1999 e n. 4 del 11/04/2000, si rassegna la presente direttiva rivolta principalmente alle Ragionerie Centrali al fine di una maggiore uniformità di comportamenti da parte delle stesse in ordine al riscontro e alla registrazione degli atti emanati dalle coesistenti Amministrazioni attive.

Com'è noto, l'articolo 62 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, fa un rinvio dinamico alle norme di contabilità dello Stato per quanto concerne i controlli delle Ragionerie Centrali. Pertanto si ritengono applicabili le seguenti disposizioni che, peraltro, sono state inserite nel testo coordinato delle norme di contabilità pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Regione n. 16 - suppl. ord. n.1- del 9 aprile 2004. Esse sono l'art. 8 della L.R. 28/62, i commi 1-4-7 dell'art. 11 del D.P.R. 367/94, l'art. 62 della L.R. 10/99, l'art. 27 della L.R. 23/2002 e l'art. 92 della L.R. 4/2003.

1. TIPOLOGIA DI ATTI DA TRASMETTERE ALLA RAGIONERIA CENTRALE

Si ritiene opportuno e proficuo ribadire la tipologia degli atti da assoggettare all'esame delle Ragionerie Centrali, che ha già costituito oggetto di precedenti circolari assessoriali.

Infatti, la circ. n. 23/99, emanata successivamente alla riforma del controllo, esplicita i profili di stretta aderenza alle leggi che li disciplinano, cui gli atti sottoposti al controllo delle Ragionerie Centrali devono rispondere.

Gli atti da sottoporre, come peraltro evidenziato nella predetta circolare, sono quelli ricollegabili ad effetti finanziari dai quali discende direttamente o in via mediata un obbligo di pagare; nell'ambito di tali atti, vanno considerati con particolare attenzione i provvedimenti che non presentano una immediata assunzione di impegno ma che, per la loro intrinseca natura economico-giuridica, avranno un riflesso economico-finanziario attuale o futuro, ma comunque certo, sul bilancio di esercizio. E' appena il caso di rilevare che vanno sottoposti al controllo delle Ragionerie Centrali i provvedimenti di assunzione di un impegno formale riconducibile all'adozione di un precedente atto ad esso ricollegabile.

Si rappresenta, a mero scopo esemplificativo, un elenco non esaustivo di atti da sottoporre al controllo:

- decreti di approvazione di contratti disgiunti dal provvedimento di impegno della relativa spesa;
- atti aggiuntivi, ovvero di varianti comportanti maggiori oneri;
- provvedimenti di nomina di commissioni, comitati ed esperti comportanti oneri per l'amministrazione;
- provvedimenti di stipula di mutui;
- provvedimenti di costituzione, progressione e ricostituzione di carriera;
- provvedimenti di costituzione e variazione di posizioni pensionistiche;
- provvedimenti di assunzione di personale;

- provvedimenti di applicazione del contratto di lavoro (attribuzione nuovo trattamento economico);
- provvedimenti di attribuzione di funzioni dirigenziali;
- provvedimenti di passaggio da “full-time” a “part-time” e viceversa.

Pertanto, alla luce delle superiori considerazioni, tutti gli atti ed i provvedimenti adottati dall’Amministrazione attiva che non presentano le caratteristiche finanziarie sopra descritte, non vanno assoggettati alla verifica di legalità della competente Ragioneria Centrale.

2. ATTUAZIONE DEI CONTROLLI DELLE RAGIONERIE CENTRALI

In virtù della normativa sopra citata i compiti delle Ragionerie Centrali consistono:

- nella tenuta delle scritture contabili relative alla gestione delle entrate e delle spese del bilancio regionale da parte dei rispettivi rami dell’Amministrazione regionale;
- nella tenuta delle scritture contabili concernenti la gestione del patrimonio della Regione;
- nel riscontro degli atti emanati dalle coesistenti Amministrazioni attive.

In ordine al terzo punto è bene ribadire che l’attività delle Ragionerie centrali consiste nel controllo di legalità della spesa, da ricondurre ai profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano: viene quindi esclusa ogni valutazione sugli aspetti di merito dell’atto in esame.

Va precisato, invece, che rientra nelle verifiche da effettuare la corrispondenza del provvedimento adottato con le finalità istituzionali dell’Amministrazione che lo adotta. Infatti, tra gli elementi essenziali di un atto amministrativo, com’è noto, è da considerare il perseguimento di finalità pubbliche che deve chiaramente rilevarsi dal medesimo atto. Non può, ad esempio, considerarsi conforme a legge l’acquisto di un bene non direttamente riconducibile all’attività istituzionale dell’ente che lo acquisisce, o non adeguato o proporzionato alla stessa. Tale tipo di riscontro non afferisce a valutazioni di merito, che come sopra rilevato sono escluse dal riscontro delle Ragionerie Centrali, ma tende a verificare il rispetto della legalità dell’atto.

Relativamente agli atti che non sono veri e propri impegni di spesa la circolare n. 23/99, nel ritenere che i provvedimenti amministrativi dai quali non discenda direttamente o in via mediata un obbligo di pagare, non sono da assoggettare al controllo delle Ragionerie Centrali, ha, in buona sostanza, esplicitato la *legis ratio* cui il Legislatore si è ispirato nella redazione del precetto normativo; vale a dire l’obiettivo di un significativo snellimento e di una compatibile semplificazione delle procedure amministrative.

Gli atti in questione possono essere, ad esempio:

- i provvedimenti concernenti le assenze del personale non comportanti riduzione del trattamento fondamentale;
- gli atti afferenti le aspettative e i distacchi sindacali;
- i provvedimenti riguardanti i regolamenti amministrativi e contabili destinati agli enti ed associazioni vigilate;
- gli atti relativi alle decisioni dei ricorsi;
- i provvedimenti che attengono ai trasferimenti del personale tra uffici della stessa amministrazione;

- i provvedimenti relativi alla nomina di componenti di commissioni e comitati, non comportanti oneri;
- gli atti di esternazione di delibere di Giunta cui segue il necessario relativo provvedimento Amministrativo: sarà quest'ultimo infatti ad essere sottoposto ai controlli della Ragioneria C.le.

Ne consegue che, ogni qualvolta si è in presenza di un provvedimento analogo o riconducibile ad uno dei casi sopra richiamati, la Ragioneria centrale ha l'obbligo di non procedere alla registrazione dell'atto e di restituirlo alla Amministrazione che lo ha adottato in quanto non rientrante tra gli atti sottoposti al controllo.

Per quanto riguarda, invece, i provvedimenti di assunzione di impegno, la Ragioneria Centrale dovrà restituire l'atto in questione all'Amministrazione che lo ha emanato, indicando le ragioni del rifiuto della registrazione, solo nei casi seguenti:

- la somma impegnata eccede la disponibilità residua in quel momento sul capitolo di spesa;
- la spesa deve essere imputata ad un capitolo di bilancio diverso da quello indicato nell'atto;
- la spesa afferisce ai residui anziché alla competenza o viceversa;
- non ricorrono i presupposti previsti dall'art. 11 della L.R. 47/77 e successive modifiche ed integrazioni per l'assunzione dell'impegno di spesa.

Al di fuori dei casi sopra richiamati, la Ragioneria centrale, entro i termini di legge meglio precisati nella circolare n. 23/99 – par. 1, e cioè 10 giorni dalla registrazione dell'atto, può formulare all'indirizzo dell'Amministrazione attiva osservazioni di non legalità della spesa; quest'ultima rimane l'unico soggetto cui spetta la determinazione finale in ordine all'effettiva esecuzione dell'atto, che va comunque formalmente comunicata alla Ragioneria Centrale.

Nella ipotesi testé configurata, qualora la Ragioneria Centrale ritenga che a seguito dell'esecuzione dell'atto possano concretizzarsi gli estremi del danno erariale, anche solo in via presuntiva, è tenuta alla denuncia dell'atto alla Procura regionale della Corte dei Conti, con la contestuale comunicazione all'Amministrazione titolare dell'atto.

Nei casi di ordinazione e liquidazione della spesa, la Ragioneria Centrale oltre alle verifiche sopra indicate, deve procedere:

- alla verifica della documentazione giustificativa;
- al riscontro della liquidazione;
- alla conformità del titolo di spesa al corrispondente atto di impegno.

La sede è opportuna per richiamare l'attenzione delle Amministrazioni in indirizzo sulla necessità che le Ragionerie Centrali rifiutino la registrazione e l'inoltro degli ordini di accreditamento, previa attenta verifica, ogni qualvolta la spesa erogata non possa essere inquadrata nelle fattispecie previste dall'art. 13 della L.R. 47/77 e successive modifiche ed integrazioni.

Più in particolare, è opportuno richiamare, altresì, le disposizioni del comma 7 dell'art. 32 della L.R. 6/97 e successive modifiche ed integrazioni, secondo cui, salvo specifiche disposizioni di legge, i trasferimenti a carico del bilancio regionale a favore degli enti, istituti ed aziende regionali devono essere erogati con mandati diretti.

3. ASSUNZIONI DI IMPEGNI DI SPESA

L'art. 11 della L.R. 47/77 e successive modifiche ed integrazioni detta le disposizioni relative all'assunzione degli impegni di spesa sul bilancio della Regione: le fondamentali regole di carattere generale sono indicate ai commi 1 e 2:

1. non possono essere assunti impegni di spesa in eccedenza rispetto ai relativi stanziamenti sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio regionale.
2. condizione necessaria e sufficiente, di norma, per l'assunzione di impegni di spesa è il perfezionamento di un'obbligazione giuridica in capo all'Amministrazione regionale;

La regola sub 2) prevede alcune eccezioni, specificate ai commi successivi del medesimo art. 11 della L.R. 47/77: per la migliore esposizione dell'argomento appare opportuno fare rimando alla circolare assessoriale n. 16 del 10/08/1999, esplicativa ed attuativa dell'art. 64 della L.R. 10/99, che ha introdotto la vigente formulazione dell'art. 11 della L.R. 47/77.

Viceversa la regola sub 1) non ammette alcuna eccezione: infatti, argomentando dalle superiori disposizioni dell'art. 81 della Costituzione, è noto che nessuna attività legislativa o amministrativa che comporti obbligazioni per la Regione è consentita se non sussiste nel bilancio della Regione l'idonea copertura finanziaria sotto forma di una congrua previsione di spesa sul pertinente capitolo.

Come è stato appena ricordato nei precedenti paragrafi 2 e 3, l'attività di riscontro delle Ragionerie Centrali si esplica, per le finalità in discorso, su tutti quegli atti amministrativi, sotto qualsiasi forma, da cui derivano oneri diretti o indiretti, immediati o mediati, attuali o futuri.

Nonostante la rilevanza e la rigosità della normativa contabile in questione, non sono infrequenti elusioni delle sopra richiamate disposizioni a causa di contingenti esigenze della gestione della spesa; analogamente, spesso accade che i fatti amministrativi, nel momento in cui si manifestano, non sono agevolmente o inequivocabilmente inquadrabili nelle fattispecie astrattamente delineate dalla normativa contabile.

Ed infatti, recenti vicende relative all'espletamento di attività amministrative prodromiche rispetto al sorgere di obbligazioni o ad atti che avrebbero determinato oneri riflessi sul bilancio regionale, hanno richiesto l'autorevole intervento dell'On.le Presidente della Regione attraverso la circolare n. 7 del 27/5/2002, che appare opportuno richiamare.

Lo stesso legislatore, inoltre, è intervenuto più recentemente sul punto con l'art. 27 della L.R. 23/2002, modificato subito dopo con l'art. 139, commi 69 e 70, della L.R. 4/2003: dette disposizioni sono state oggetto delle rispettive circolari assessoriali esplicative n. 13 del 2/4/2003 e n. 19 del 17/7/2003.

A seguito di detti interventi legislativi, il quadro normativo concernente l'eventuale disapplicazione delle fondamentali disposizioni relative all'assunzione degli impegni di spesa ed alle procedure del riscontro contabile degli stessi appare notevolmente articolato.

Infatti l'art. 51 del Regio Decreto 18/11/1923, n. 2440 al comma 1 recita: "quando venga a risultare che l'assunzione degli impegni non fu tempestivamente denunciata alla ragioneria o che fu omessa la comunicazione di cui al penultimo comma dell'articolo precedente, i direttori capi di ragioneria hanno

l'obbligo d'informare il Ministro delle finanze ed il Ministro da cui il servizio dipende per l'accertamento delle responsabilità e l'applicazione delle relative sanzioni".

Si ritiene che l'art. 51 del regolamento di contabilità di Stato sia ancora applicabile nella Regione Sicilia con l'unica precisazione che, a seguito della riforma della burocrazia regionale avvenuta con la L.R. 10/2000, la comunicazione ai fini dell'accertamento delle responsabilità e dell'applicazione delle relative sanzioni va effettuata non più agli organi politici competenti (Assessori regionali), bensì ai competenti dipartimenti regionali, titolari dei poteri gestionali.

Peraltro, l'art. 27 della L.R. 23/02, come modificato dal comma 69 dell'art. 139 della L.R. 4/03, al comma 1 recita: "qualsiasi disposizione o atto amministrativo assessoriale o dirigenziale che possa comportare oneri diretti o indiretti a carico del bilancio della Regione non coperti dallo stanziamento di bilancio o comunque oltre i limiti previsti da eventuali provvedimenti legislativi di supporto, deve essere portato preventivamente a conoscenza della Giunta regionale a cura dell'Assessore competente, la quale, previa acquisizione di relazione finanziaria del dipartimento bilancio e tesoro ne autorizza l'adozione, della quale l'amministrazione è obbligata a dare conoscenza alla competente ragioneria centrale".

Alla luce di detta successiva disposizione deve essere applicata la citata circolare n. 7 del 27/05/02, che prevede la trasmissione tempestiva a questo Dipartimento di copia dei provvedimenti amministrativi privi della relativa copertura finanziaria.

Le sopra richiamate disposizioni non sembra possano suscitare dubbi di coordinamento, in quanto regolano fattispecie diverse.

Infatti la prima disciplina il caso in cui l'assunzione dell'impegno non sia stata denunciata alla Ragioneria Centrale per le attribuzioni di competenza della stessa, ed a tale circostanza si ritiene debbano essere assimilati tutti gli altri casi in cui un qualsiasi atto andava sottoposto al riscontro della Ragioneria Centrale e l'Amministrazione che ha emanato l'atto non ha provveduto in tal senso.

Mentre la più recente normativa regionale fa riferimento al caso in cui si voglia procedere ad emanare disposizioni o atti amministrativi privi della necessaria copertura finanziaria: ferma restando l'impossibilità che l'atto assuma qualunque efficacia (la Ragioneria Centrale non potrebbe in alcun modo registrare simile atto), la circostanza assumerebbe anche valenza di tipo politico e per tale ragione è previsto il coinvolgimento della Giunta regionale che potrebbe, attraverso le valutazioni del caso e con il supporto tecnico del Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro, adoperarsi per l'individuazione dell'idonea copertura finanziaria.

Appendice

Per tutto quanto non indicato nella presente direttiva, si rimanda alle precedenti circolari in materia e, a tale scopo, si elencano di seguito quelle principali.

- Circolare n. 16 del 10/8/1999 dell'Assessore al Bilancio e alle Finanze – Impegni di spesa; Art. 64 L.R. n.10/99;

- Circolare n. 23 del 31/12/1999 dell'Assessore al Bilancio e alle Finanze – I controlli delle Ragionerie Centrali, alla luce delle disposizioni normative contenute nell'art. 62 della L.R. n. 10/99;
- Circolare n. 4 del 11/4/2000 dell'Assessore al Bilancio e alle Finanze – Chiarimenti alla circolare n. 23/99 relativa ai controlli delle Ragionerie Centrali;
- Circolare n. 7 del 27/5/2002 del Presidente della Regione e dell'Assessore al Bilancio e alle Finanze – Copertura finanziaria di provvedimenti con oneri a carico del bilancio regionale;
- Circolare n. 13 del 2/4/2003 dell'Assessore al Bilancio e alle Finanze – L.R. 23/2002 controllo e monitoraggio della spesa pubblica;
- Circolare n. 19 del 17/7/2003 dell'Assessore al Bilancio e alle Finanze - Controllo della spesa pubblica. Art. 139, commi 69 e 70, della L.R. 4/2003.

Conclusioni

Nel rappresentare la particolare importanza rivestita dagli argomenti trattati, si invitano le Amministrazioni in indirizzo ad assicurare la più ampia diffusione delle direttive contenute nella presente circolare, la quale sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana e inserita nel sito internet consultabile all'indirizzo <http://www.regione.sicilia.it/bilancio>.

Potrà, inoltre, essere inserita nella banca dati "FONS".

IL RAGIONERE GENERALE
Dott. Vincenzo Emanuele

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO VIGILANZA
Dott. Luciano Calandra

IL FUNZIONARIO DIRETTIVO
Dott. Francesco Lazzaro