Numero Codice Fiscale 80012000826
Numero Partita Iva 027110708277

REPUBBLICA ITALIANA

Regione Siciliana

Assessorato dell'Economia
Dipartimento Regionale Bilancio e Tesoro
Ragioneria Generale della Regione
Servizio 3 - Vigilanza

Prot. n. 1708 Palermo,lì 12 GEN. 2018

CIRCOLARE N. 3

Oggetto: Art. 6 della L.R. n. 16 dell'11/8/2017: recepimento della riforma dei controlli di cui al D.Lgs. n. 123/2011 - Controlli preventivi delle Ragionerie centrali.

Alla SEGRETERIA GENERALE

Ai DIPARTIMENTI REGIONALI ED UFFICI EQUIPARATI

Alle RAGIONERIE CENTRALI

e, p.c. All' ON.LE PRESIDENTE DELLA REGIONE UFFICIO DI GABINETTO

Agli ASSESSORI REGIONALI UFFICI DI GABINETTO

Alla CORTE DEI CONTI Sezione di controllo per la Regione Sicilia

LORO SEDI

Premessa

La Legge Regionale n. 16 dell'11 agosto 2017, pubblicata sulla GURS n. 35 del 25/8/2017 S.O. ed entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione, reca "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I"; il comma 1 dell'art. 6 di detta legge recita:

"1. *Ferme restando le prerogative della Corte dei Conti, ..., in Sicilia si applicano le*

disposizioni degli articoli 2 e 3, in quanto compatibili con l'organizzazione e la vigente legislazione regionale, del Capo I del Titolo II e degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 e successive modifiche ed integrazioni. Continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 123/2011 e successive modifiche ed integrazioni.".

Il D.Lgs. n. 123/2011 (d'ora in poi il "Decreto") costituisce un momento fondamentale di riordino della normativa statale sui controlli; con la circolare n. 25 del 7/9/2011 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha fornito le prime istruzioni sul Decreto mentre la circolare n. 8 del 10/2/2017 del medesimo Ministero tratta le modifiche apportate al Decreto con il successivo D. Lgs. n. 93 del 12/5/2016. Limitatamente alle disposizioni del Decreto recepite dal legislatore regionale, si fa rimando alle relative istruzioni applicative diramate dallo Stato con dette circolari.

Con il comma 1 dell'art. 6 della L.R. n. 16/2017 il legislatore regionale ha recepito parti del Decreto:

- gli articoli 2 e 3 (Titolo I), in quanto compatibili con l'organizzazione regionale e la vigente legislazione regionale;
- il Capo I (Titolo II) "Controllo preventivo";
- gli articoli 20 e 21 (Titolo III), relativi ai collegi dei revisori degli enti ed organismi pubblici.

Tali disposizioni riguardano in particolare i controlli preventivi delle Ragionerie centrali e le relative procedure, con la revisione dei correlati termini.

Ai sensi del comma 2 del medesimo art. 6 della L.R. n. 16/2017, al contempo, la Regione dovrà adeguarsi alle disposizioni dei titoli IV e V del Decreto.

Il parziale recepimento della riforma dei controlli, operato dal legislatore regionale, richiede, quindi, adeguata attenzione: la presente circolare intende fornire specifiche istruzioni in ordine alla riforma dei controlli preventivi delle Ragionerie centrali.

Titolo I del Decreto "Principi generali e criteri direttivi" (artt. 2 e 3)

Il Titolo I reca i principi generali comuni a tutte le tipologie di controllo; l'art. 2 stabilisce, tra l'altro, che il controllo di regolarità amministrativa e contabile:

- ha per oggetto gli atti aventi riflessi sul bilancio (comma 1),
- è volto a garantire la legittimità contabile ed amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (comma 5).

Inoltre, superato positivamente il controllo di regolarità amministrativa e contabile

da parte dell'Ufficio di riscontro, l'atto diviene efficace a decorrere dalla data della sua emanazione (comma 6). Pare il caso di evidenziare che nella Regione Siciliana le Ragionerie centrali presso gli Assessorati regionali costituiscono gli "Uffici di controllo" degli atti di gestione del bilancio della Regione.

Titolo II del Decreto "Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali" - Capo I "Controllo preventivo" (artt. 5-10)

In linea generale, il controllo di regolarità amministrativa e contabile si svolge in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l'atto di spesa spiega i suoi effetti; riguardo ai controlli preventivi di cui al Capo I del Titolo II, di seguito si elencano le principali novità introdotte dal Decreto:

- sono assoggettati al controllo preventivo di regolarità delle Ragionerie centrali:
  - gli atti dai quali derivino effetti finanziari sul bilancio (art. 5, comma 1),
  - gli atti elencati dal comma 2 dell'art. 5 del Decreto, in ogni caso, anche se da essi non discendano effetti finanziari sul bilancio;
- gli atti diversi da quelli indicati al punto superiore non devono essere sottoposti autonomamente al controllo delle Ragionerie centrali;
- i commi 3 e 4 dell'art. 5 del Decreto introducono particolari procedure di controllo;
- vengono ridefiniti i cosiddetti controlli "bloccanti" (art. 6);
- il controllo di regolarità amministrativa consiste nella verifica della conformità tra l'atto di spesa sottoposto al controllo contabile e la normativa sostanziale che regola l'atto (art. 7, comma 1);
- vengono ridefiniti i tempi dei controlli, decorsi i quali di norma "*l'atto è efficace e viene restituito munito di visto*" (art. 8, comma 2): la Ragioneria centrale deve apporre il visto di regolarità entro 30 gg. o 60 gg. (art. 8, commi 1); gli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo delle transazioni commerciali devono pervenire alla Ragioneria centrale almeno 15 giorni prima del pagamento; la Ragioneria centrale deve dare corso entro 15 giorni successivi al ricevimento (art. 8, comma 4 bis).

<u>Alcuni aspetti particolari della Riforma sul controllo preventivo</u>

Tenendo conto delle istruzioni applicative già diramate in ambito statale con le citate circolari del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 25/2011 e n. 8/2017, cui si fa rimando per le disposizioni recepite in Sicilia, si ritiene utile approfondire alcuni aspetti delle principali innovazioni introdotte.

1) Controllo sugli atti che non hanno effetti sul bilancio

L'art. 5 del Decreto, al comma 1, indica in via generale gli elementi per individuare gli atti che vanno trasmessi alla Ragioneria centrale per il controllo preventivo di regolarità: "*sono assoggettati al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio ...*"; il successivo comma 2 del medesimo art. 5 elenca gli atti che sono sottoposti al controllo preventivo della Ragioneria centrale anche se non comportano effetti sul bilancio.

Gli atti che producono effetti sul bilancio sono in generale quelli che comportano la registrazione di una transazione contabile: provvedimenti di impegno e di liquidazione della spesa e titoli di spesa, atti di accertamento di entrata e reversali d'incasso; al riguardo, alla luce delle recenti innovazioni della contabilità finanziaria introdotte con la riforma dell'Armonizzazione contabile di cui al D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., assumono particolare rilievo i provvedimenti di liquidazione. Si annoverano, altresì, in particolare gli atti di variazione patrimoniale.

La circolare del MEF n. 25/2011, riguardo a tali disposizioni, chiarisce che "... *non devono essere assoggettati al controllo di regolarità amministrativa e contabile gli atti dai quali non discenda direttamente un obbligo a pagare, ...*"; essa precisa che "... *qualora da un atto o provvedimento derivino effetti finanziari in un momento successivo, lo stesso sarà oggetto di verifica da parte dell'organo di controllo unitamente al provvedimento di impegno o al titolo di spesa, del quale costituisce il presupposto giuridico*".

Quindi, i provvedimenti che non hanno effetti diretti sul bilancio ma dai quali derivino effetti finanziari in un momento successivo, ad eccezione di quelli elencati al comma 2 dell'art. 5 del Decreto, vanno trasmessi alla Ragioneria centrale solo successivamente, unitamente ai correlati successivi provvedimenti d'impegno, di liquidazione o titoli di spesa; tuttavia, in questa (successiva) sede, essi non costituiscono meri documenti di corredo dei provvedimenti che producono effetti sul bilancio ma devono essere oggetto di specifico controllo e quindi vengono assoggettati autonomamente al visto della Ragioneria centrale: in questi casi si tratta del cosiddetto "*visto semplice*".

2) Controllo di regolarità amministrativa

L'art. 7 del Decreto disciplina il "Controllo amministrativo" da parte delle Ragionerie centrali: la circ. n. 25/2011 del MEF chiarisce che il controllo amministrativo

ex art. 7 comporta "... *l'esame degli atti con riferimento alla normativa vigente, ossia alle specifiche norme sostanziali che sovrintendono l'atto*".

Il controllo di regolarità contabile ed il controllo di regolarità amministrativa, sebbene disciplinati separatamente nel Decreto (rispettivamente artt. 6 e 7), costituiscono due aspetti inscindibili del controllo ed integrano il relativo procedimento che mantiene carattere unitario: al termine dei controlli, in caso di esito positivo, la Ragioneria centrale appone il proprio visto di regolarità.

3) Nuove procedure di controllo

Come già detto in precedenza, il Decreto introduce alcune disposizioni che costituiscono importanti innovazioni sotto il profilo procedurale, con il principale intento di snellire e razionalizzare le procedure di controllo.

- Il comma 3 dell'art. 5 del Decreto prevede che "*Gli atti di cui al comma 2, lettera a), soggetti al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti ..., sono inviati dalle amministrazioni contestualmente agli Uffici di controllo, per l'effettuazione del controllo preventivo di regolarità contabile, e agli uffici della Corte dei Conti competenti per l'effettuazione del controllo di legittimità*": i controlli dei due Uffici riguardano, autonomamente, i due distinti aspetti della regolarità contabile (Ragionerie centrali) e della legittimità (Corte dei conti); in ragione delle prevedibili esigenze organizzative, si realizzerà il necessario raccordo operativo tra la Ragioneria Generale della Regione e la Sezione di Controllo della Corte dei Conti.
- Il comma 4 dell'art. 5 del Decreto stabilisce che i contratti dichiarati segretati o che esigono particolari misure di sicurezza, ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 163/2006, sono sottoposti unicamente al controllo contabile di cui all'art. 6, da parte delle Ragionerie centrali.
- Ai sensi del comma 4 dell'art. 8 del Decreto, per gli atti di cui all'art. 5, comma 2, lettere b), c) e d) il controllo può essere espletato mediante un programma annuale di campionamento, approvato dal Ragioniere Generale della Regione: per gli atti caratterizzati da elevata frequenza, da minore criticità per la finanza pubblica e/o complessità o che risultino particolarmente ripetitivi, è possibile snellire l'attività di controllo e quindi velocizzare le procedure, mediante il controllo campionario.

4) Termini per il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Di particolare importanza per l'operatività dei Dipartimenti regionali e delle Ragionerie centrali risultano le modifiche ai termini per l'attività di controllo, introdotte

con l'art. 8 del Decreto; schematizzando, la Ragioneria centrale deve esperire il controllo di regolarità amministrativa e contabile entro:

- 30 gg termine ordinario;
- 60 gg. per i provvedimenti di cui alle lett. c) e d) del comma 2 dell'art. 5 del Decreto;
- per la contrattazione integrativa di cui alla lett. e) del comma 2 dell'art. 5 del Decreto, si mantengono i vigenti termini contrattuali;
- 15 gg. per i pagamenti di corrispettivi di transazioni commerciali.

Per tale ultima fattispecie, prevista dal comma 4 bis dell'art. 8 del Decreto, gli atti devono pervenire almeno 15 giorni prima della scadenza del pagamento alla Ragioneria centrale e questa deve dare corso agli stessi, entro i 15 giorni previsti, anche in presenza di osservazioni o richieste di chiarimenti; restano ferme le sole eccezioni delle ipotesi di controllo "bloccante" previste dal comma 2 dell'art. 6 del Decreto.

Considerata l'unicità del procedimento di controllo preventivo di regolarità (amministrativa e contabile) ascritto alla Ragioneria centrale, si precisa che i termini previsti devono essere riferiti ad entrambe le tipologie di controllo. In generale i termini decorrono dal giorno in cui l'Ufficio di controllo ha ricevuto l'atto: decorsi i termini, l'atto acquista efficacia e deve essere restituito all'Amministrazione, munito del visto (art. 8, comma 2); in tal caso, il visto dovrà riportare la dicitura "*Visto ai sensi del comma 2 dell'art. 8 del D.Lgs. n. 123/2011*".

Può, quindi, verificarsi che l'atto divenuto efficace per la decorrenza dei termini assegnati alla Ragioneria centrale per il controllo venga successivamente esaminato e dall'esame la Ragioneria centrale ravvisi irregolarità: in tale ipotesi sembra opportuno che la Ragioneria centrale segnali all'Amministrazione attiva ogni presunta irregolarità riscontrata ed in tal caso l'Amministrazione attiva potrà procedere alla modifica degli atti in autotutela (vedi anche la circolare del MEF n. 8/2017, pag. 5).

Nel caso di osservazioni o richieste di chiarimenti, i termini del controllo sono interrotti fino alla ricezione dei riscontri (art. 8, comma 3); per rispondere ai rilievi o fornire i chiarimenti alla Ragioneria centrale, il dirigente responsabile della spesa deve provvedere entro 30 giorni: decorso tale termine, l'atto non acquista efficacia e viene restituito privo di visto (art. 10, comma 2). La Ragioneria centrale invierà le osservazioni e le richieste di chiarimenti in duplice copia, una delle quali le verrà restituita con la data di ricevimento da parte dell'Amministrazione, al fine di dare certezza alla scadenza del termine di 30 giorni assegnato al responsabile della spesa per le proprie determinazioni conseguenti alle osservazioni della Ragioneria centrale.

Eccezione alla regola esposta, dell'interruzione dei termini per osservazioni o

richieste di chiarimenti della Ragioneria centrale, è costituita dalla fattispecie del comma 4 bis dell'art. 8 del Decreto, sopra richiamata, relativa al pagamento di corrispettivi per transazioni commerciali, in quanto l'Ufficio di controllo deve dare comunque corso al pagamento entro i 15 giorni dal ricevimento dell'atto, anche in presenza di osservazioni o richieste di chiarimenti; qualora il dirigente responsabile non risponda alle osservazioni, ovvero i chiarimenti forniti non siano idonei a superare le osservazioni mosse, l'Ufficio di controllo è tenuto a segnalare alla competente Procura regionale della Corte dei conti eventuali ipotesi di danno erariale derivanti dal pagamento cui si è dato corso. Resta fermo il divieto di dare corso agli atti di spesa nei casi di cui all'art. 6, comma 2, per i quali, comunque, sussiste la responsabilità del dirigente che ha emanato l'atto.

Dal tenore delle disposizioni qui considerate e dalle conseguenze espressamente previste, si ritiene che tutti i termini in questione siano perentori: ciò risponde anche all'esigenza di garantire certezza in ordine all'efficacia degli atti amministrativi. Al riguardo giova ricordare che, qualora il termine scada in giorno festivo, esso è prorogato al primo giorno seguente non festivo.

5) Efficacia dell'Atto

Di seguito si schematizzano le disposizioni del Decreto relative all'efficacia dell'atto sottoposto al controllo della Ragioneria centrale.

L'atto acquista efficacia nei seguenti casi:

- a seguito dell'esito positivo del controllo della Ragioneria centrale (art. 8, comma 1);
- quando il dirigente responsabile della spesa, a fronte di osservazioni della Ragioneria centrale, entro trenta giorni, dispone sotto la propria responsabilità di dare comunque seguito al provvedimento (art. 10, comma 1);
- per la decorrenza dei termini, senza che la Ragioneria centrale abbia mosso osservazioni/rilievi (art. 8, comma 2): come sopra detto, la Ragioneria centrale restituirà gli atti muniti di "*Visto ai sensi del comma 2 dell'art. 8 del D.Lgs. n. 123/2011*".

Viceversa, l'atto non acquista efficacia nei seguenti casi:

- in presenza di osservazioni o richieste di chiarimenti, per la decorrenza del termine di trenta giorni, senza che il dirigente responsabile fornisca risposta alla Ragioneria centrale (art. 10, comma 2);
- nei casi particolari di cui all'art. 10, comma 3, del Decreto: provvedimenti non sorretti da un'obbligazione giuridicamente perfezionata o relativi a pagamenti in conto sospeso non derivanti da provvedimenti giurisdizionali o da lodi arbitrali esecutivi.

6) Controlli "bloccanti"

Il comma 2 dell'art. 6 del Decreto prevede i casi in cui il provvedimento non possa in alcun caso essere registrato dalla Ragioneria centrale nè acquisire efficacia:

a) gli atti pervengono oltre il termine perentorio di ricevibilità del 31 dicembre dell'esercizio finanziario; fanno eccezione gli atti relativi:
   - all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno,
   - a risorse iscritte in bilancio a seguito dell'adozione, nell'ultimo mese dell'anno, di decreti di riassegnazione di entrate di scopo,
   - all'attribuzione delle risorse di fondi la cui ripartizione, tra i capitoli interessati, è disposta con decreto dell'Assessore all'Economia, a seguito dell'emanazione di un provvedimento amministrativo che ne stabilisce la destinazione;

b) la spesa eccede lo stanziamento del capitolo di bilancio;

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

d) sono 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'art. 40 bis del D. Lgs. n. 165/2001;

e-bis) i relativi provvedimenti di impegno non risultano conformi a quanto stabilito *dall'articolo 34, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, ... ; al riguardo, per la Regione si ritiene di dovere fare riferimento alle disposizioni relative agli impegni di spesa contenute nell'art. 56 del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. nonché a quelle dei pertinenti punti dell'all. 4/2 al medesimo decreto, concernenti la contabilità finanziaria c.d. rafforzata; in merito si veda anche la circolare del MEF n. 8/2017, paragrafo "Modifiche al controllo contabile".

Si ritiene opportuno sottolineare che, rispetto alla precedente normativa (comma 1 dell'art. 11 del D.P.R. n. 367/1994), la Riforma ha previsto ulteriori ipotesi di controllo "bloccante": si tratta, in particolare, di quelle di cui alle lett. a), d), e) ed e-bis).

Nei casi di violazioni contabili testè elencate non può formarsi il c.d. "silenzio-assenso" da parte della Ragioneria centrale, previsto dal comma 2 dell'art. 8 del Decreto, e pertanto, pur decorsi i termini per il controllo di regolarità, l'atto non acquista efficacia. Analogamente, per le medesime violazioni di carattere contabile, il dirigente responsabile della spesa non può disporre di dare corso al provvedimento ai sensi del comma 1 dell'art. 10 del Decreto.

Infine, alle fattispecie di controllo "bloccante" sopra elencate si ritiene di potere assimilare i casi, previsti dal comma 3 dell'art. 10 del Decreto, in cui non è consentito che il dirigente responsabile della spesa disponga di dare corso al provvedimento pur in presenza di osservazioni della Ragioneria centrale: trattasi, precisamente, dei provvedimenti non sorretti da un'obbligazione giuridicamente perfezionata o relativi a pagamenti in conto sospeso non derivanti da provvedimenti giurisdizionali o da lodi arbitrali con efficacia esecutiva.

Pare opportuno, quindi, schematizzare la seguente distinzione:

- nei casi di violazione previsti dall'art. 6 e casi assimilati, relativi al "controllo contabile", si concretizza il rifiuto assoluto della Ragioneria centrale: l'atto non può in alcun caso divenire efficace e va restituito privo di visto, esplicitandone i rilievi;
- qualora si rilevino vizi sotto il profilo amministrativo, nell'ambito dei controlli di "regolarità amministrativa", non essendo esclusa a priori l'efficacia dell'atto, la Ragioneria formulerà osservazioni e richieste di chiarimenti e si farà riferimento alle disposizioni ed alla relativa tempistica prevista all'art. 10 del decreto.

7) <u>Competenze della Corte dei conti (artt. 7 e 10)</u>

Il comma 1 dell'art. 6 della L. R. n. 16/2017 mantiene ferme "... *le prerogative della Corte dei Conti, stabilite con la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni e con il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 recante norme di attuazione dello statuto regionale, ...*"; pertanto, gli artt. 7 e 10 del Decreto sono applicabili in Sicilia laddove non attribuiscano alla Corte dei conti competenze diverse rispetto a quelle stabilite con le predette norme di attuazione dello Statuto regionale.

In particolare, il comma 3 dell'art. 7 ed il comma 1 dell'art. 10 del Decreto prevedono che, nel caso in cui la Ragioneria centrale in sede di controllo di regolarità amministrativa muova osservazioni sulla legittimità dell'atto, il dirigente responsabile della spesa può disporre sotto la propria responsabilità di dare comunque ulteriore corso al provvedimento; in tal caso, il Decreto stabilisce che l'atto acquista efficacia e che la Ragioneria centrale ne prende atto e lo trasmette alla Sezione di controllo della Corte dei conti: tali disposizioni, relativamente all'intervento della Sezione di controllo della Corte dei conti, non si applicano in Sicilia in quanto contrastano con le relative norme di attuazione dello Statuto regionale.

Si applicano, invece, le altre disposizioni degli articoli 7 e 10, che non interessano le competenze della Corte dei conti e che delineano il processo in cui il dirigente responsabile della spesa non ritenga di dovere accogliere le osservazioni di legittimità

mosse dalla Ragioneria centrale: in tal caso la Ragioneria centrale ne prende atto ed il provvedimento assume efficacia, sotto la responsabilità esclusiva del dirigente responsabile della spesa; la Ragioneria centrale apporrà apposito visto "*Visto a sensi del comma 3 dell'art. 7 e del comma 1 dell'art. 10 del D.Lgs. n. 123/2011*".

Tale principio era già presente nella normativa precedente e, tra l'altro, nel comma 3 dell'art. 2 del D. Lgs. n. 286/1999, di cui il Decreto costituisce attuazione. Uniche eccezioni sono quelle espressamente e tassativamente previste dal legislatore e riferite ai controlli "bloccanti", che si manifestano in sede di controllo contabile. Rimane l'obbligo dell'Ufficio di controllo della denuncia alla Procura della Corte dei conti, qualora sussistano profili di danno erariale.

Si segnala, infine, che in relazione alle importanti innovazioni recate dalla Riforma, l'applicativo informatico richiede alcune implementazioni, sulle quali si fa riserva di dare opportuna informativa con successivi interventi.

Nel rappresentare la particolare rilevanza degli argomenti trattati, si invitano le Amministrazioni in indirizzo ad assicurare la più ampia diffusione delle direttive contenute nella presente circolare, confidando nella scrupolosa osservanza delle stesse.

La presente circolare sarà pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana e inserita sul sito Internet consultabile al seguente indirizzo: http://www.regione.sicilia.it/bilancio .

L'Assessore regionale all'Economia

Prof. Avv. Gaetano Armao

REGIONE SICILIANA ASSESSORATO DELL'ECONOMIA

Il Ragioniere Generale
Bologna

Il Dirigente del Servizio
(Luciano Calandra)

Il Dirigente della U.O.
(Vito Spinoso)

Il Funzionario Direttivo
(Alessandra Troia)