

I controlli sulle procedure di spesa

a cura di Paola Avanza



Definizione e tipologie di controllo

Il controllo, nel linguaggio comune indica un'attività di verifica, esame e revisione dell'operato altrui, e costituisce nel diritto amministrativo un'autonoma funzione svolta da organi peculiari

Il controllo sugli organi degli enti territoriali è riservato allo Stato in quanto “espressione di un potere politico di sovranità che non può non rimanere di pertinenza dello Stato”

Il controllo può essere condotto con **criteri differenti** – dalla conformità alle norme (controllo di legittimità denominato **vigilanza**) – AVCP - all'opportunità (denominato a volte **tutela**), efficienza, efficacia e avere *oggetti diversi* tra di loro: organi, atti normativi, contratti di diritto privato, attività quali inchieste, ispezioni, attività di organizzazione soggetta a controllo (art. 5 D.Lgs 165/2001)



Fonti normative

La Costituzione - artt. 100, 103 e 125

L 14 gennaio 1994, n. 20 “ Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti “

L.639/1996 conversione in legge del DL 543 recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei Conti

D.Lgs 279 /1997 “centri di spesa”

D.Lgs. 286/99 modificato dal D.Lgs 150/2009

D.P.R. 39/1998 abrogato ex art.25 D.P.R. 43/2008

L.196/2009 artt.14,39,41 e 49

D.Lgs 30 giugno 2011, n. 123 : La riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile



Tipi di Controlli

L'attività di controllo esercitata sull'operato della Amministrazione in materia contabile si distingue:

Controlli Interni:

- ▶ **controlli gerarchici** (quelli esercitati dall'autorità gerarchicamente sovraordinata all'organo i cui atti sono sottoposti a controllo)
- ▶ **controlli delle Ragionerie** (controlli di ordine tecnico connesso ad operazioni contabili)



Tipi di controlli

Controlli esterni :

- ▶ **Controllo giurisdizionale** (esercitato dagli organi giurisdizionali che nelle loro funzioni si imbattono in atti della PA)
- ▶ **Controllo parlamentare** (controllo che il Parlamento esercita nell'approvazione del bilancio e compie atti che presuppongono una valutazione dell'operato dell'Amministrazione)
- ▶ **Controllo amministrativo** (esamina gli atti – legittimità e/o merito - oppure l'operato di soggetti o organi - controllo funzionale -).



Ragioneria generale dello Stato

Fino al DPR 38/1998 la RGS esercitava un controllo generale, non solo di legittimità, ma anche di merito.

Il DPR 38/1998 pone l'accento sul riscontro della sola legalità dell'atto escludendo qualsiasi apprezzamento sulle scelte dell'Amministrazione

Con il DPR 43/2008 il Dipartimento RGS si occupa del settore politiche di bilancio e del coordinamento, della verifica degli ordinamenti di finanza pubblica, monitora gli scostamenti dalle previsioni, effettua verifiche ispettive nonché controlli di regolarità amministrativa contabile

Il controllo della RGS viene esercitato dagli UCB e dalle RTS.

IL D.Lgs 123/2011 affida ai DRGS un ruolo fondamentale di controllo di regolarità amm-contabile e potenzia il ruolo dell'analisi e della valutazione della spesa pubblica.



Monitoraggio e controlli conti pubblici

Controlli ed il monitoraggio dei conti pubblici vengono fissati con la Legge 196/2009 (art. 14)

Il DRGS nell'ambito delle sue attività deve:

- Consolidare le operazioni delle A.P. , valutare, verificare il raggiungimento degli obiettivi
- Monitorare gli effetti finanziari previsti dalla manovre di finanza pubblica
- Verificare la regolarità amministrativa contabile delle A.P.
- Monitorare i flussi di cassa delle P.A.
- Monitorare l'andamento delle entrate contributive

Mensilmente viene pubblicata una *relazione sul conto consolidato di cassa (CCC) dell'Amministrazione centrale*

Ministro 31 maggio, 30 settembre e 30 novembre presenta alle Camere una relazione sul CCC evidenziando aggiornamenti e consistenza debito pub



Monitoraggio e controlli conti pubblici

Il MEF collabora con le Amm. Centrali dello Stato allo scopo di contribuire alla verifica dei risultati programmatici e degli obiettivi assegnati alle missioni di bilancio.

Collaborazione che si instaura nell'ambito di appositi *nuclei di analisi e valutazione della spesa (art. 4 D. Lgs 123/2011)*

Sono costituiti da rappresentanti del Ministero interessato e del MEF/DRGS (art.25)

Redigono annualmente relazione ed i risultati conseguiti sono utilizzati per elaborare il rapporto triennale della spesa , rapporto che va inviato alle Camere nonché alle sezioni riunite della Corte dei Conti.

Concorrono all'attività di analisi : UCB , RTS , Servizi ispettivi di finanza pubblica



Controlli interni di gestione

Uno degli strumenti più efficaci per garantire il buon andamento e l'oculata gestione delle risorse pubbliche si attua con il controllo interno.

Il legislatore con la L. 421 del 23 ottobre 1992 istituisce i *nuclei interni di valutazione* preposti alla verifica dei risultati, delle procedure, dei sistemi di controllo per il conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative.

Con il DLgs.165/2001 viene disposto l'istituzione presso tutte le A.P. dei servizi interni ora (D.Lgs150/2009) *organismi indipendenti di valutazione della performance* che hanno il compito di:

- ▶ Verificare l'efficacia dell'azione della PA
- ▶ Valutare comparativamente costi, rendimenti, corretta gestione delle risorse pubbliche
- ▶ Accertarsi della imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.
- ▶ Il D.Lgs 279/1997 istituisce un *sistema di contabilità economica* incentrato su rilevazioni analitiche dei centri di costo.

Controlli interni di gestione

Il D. Lgs 286/1999, modificato dal D. Lgs. 150/2009, ha comportato un riordino dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e delle attività svolte.

L'articolazione dei controlli interni si suddivide in 4 aree:

- Controllo di regolarità amministrativa contabile (legittimità e correttezza) -
- Controllo di gestione verifica (efficienza, efficacia ed economicità)
- Valutazione dei dirigenti (giudizi sulle prestazioni individuali, competenze organizzative, capacità manageriali) *sostituita con quella della misurazione e valutazione della performance dagli organismi indipendenti della performance. (OIP)*
- Attività di valutazione e controllo strategico che è affidata agli OIP a cui è collegata la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della AP (art. 13 D.Lgs150/2009)



La riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile

D. Lgs 30 giugno 2011 n. 123

Il provvedimento adottato in attuazione della Legge delega 196/2009 riguarda unicamente il controllo art.1 e 2 del D.Lgs 286/1999 contr.r.a.c.

- Provvede (art.3) ad individuare i soggetti delle procedure del controllo di regolarità amministrativo-contabile (UCB e RTS) e precisa (art. 5) che sono assoggettati **solo gli atti che determinano effetti finanziari per il bilancio dello Stato**
- Detta i principi dell'analisi e valutazione della spesa(art.4) come tipologia di monitoraggio da svolgersi nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione istituiti dall'art. 39 della L.196/2009
- Detta (art.8) una nuova tempistica del controllo preventivo di tipo contabile



La riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile

D. Lgs 30 giugno 2011 n. 123

- Individua (art.11) le tipologie di documenti contabili sottoposti a controllo successivo e stabilisce(art.13) la documentazione che deve essere posta a corredo dei rendiconti.
- Un intero titolo è dedicato ai controlli dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti e organismi pubblici;

Dall' art.25/28 si disciplinano le attività di analisi della spesa



Controllo amministrativo-contabile

Si svolge in via preventiva o successiva.

“Atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato” si intende.....

All’esito positivo del controllo segue il visto di regolarità amm-cont con registrazione dell’impegno o del pagamento;

Atti senza effetti finanziari diretti l’UFF di controllo apporrà esclusivamente il visto

I due aspetti di controllo A e C integrano i due procedimenti di controllo preventivo di regolarità amm - contabile il quale ha carattere *unitario*

Se si rilevano delle irregolarità UFF di controllo formula osservazioni nel termine di 30 giorni,

nel termine di 60 gg. nel caso di contratti di assunzione di personale, di atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale

Si segnala l’abrogazione del termine di 15 gg. per la registrazione degli impegni .

Quindi tutto deve avvenire entro il termine complessivo di 30 giorni



Controllo amministrativo contabile

Alla **contrattazione integrativa** a qualunque livello, con esito positivo, sul controllo di compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio, l'UCB certificherà la relazione tecnico finanziaria ed illustrativa .

L'Amministrazione effettuerà la trasmissione dei CIN alla Presidenza del Consiglio – Dip. Fun Pubb. ed alla RGS – IGOP-

Nel caso di **decreti interministeriali** la competenza per il controllo è stabilita in relazione allo stato di previsione sul quale incide l'atto di spesa.

L'UCB competente acquisisce in sede istruttoria la valutazione degli altri UCB comunque interessati al risconto



Controllo contabile

Controllo di tipo finanziario afferente gli impegni di spesa

UFF di controllo effettuano la registrazione delle somme relative atti di spesa, rendendo così indisponibili ad altri fini le somme ad essa riferite.

ATTI DI SPESA non possono essere registrati:

- 1) Pervengono oltre il 31 dicembre
- 2) La spesa ecceda lo stanziamento del capitolo di bilancio e/o articolo
- 3) La spesa sia imputata erroneamente al capitolo e/o e.f. o competenza piuttosto che residui
- 4) Siano violate le disposizioni che prevedono specifici limiti a talune categorie di spesa
- 5) Non si rinvieni la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio



Controllo amministrativo

Consiste nel raffronto tra l'atto di spesa e la norma sostanziale che regola l'atto stesso.

Completato l'iter con esito positivo l'UFF di controllo appone visto di regolarità amministrativo - contabile.

Rilevati vizi dell'atto – entro 30 gg.- osservazioni (termine perentorio decorso il quale l'atto acquista efficacia e l'UFF di controllo dovrà registrarlo salvo le ipotesi di rifiuto viste precedentemente)

Novità della riforma è il termine di 30 gg per il dirigente responsabile della spesa per rispondere alle osservazioni /richieste di chiarimento, decorso tale termine l'atto è improduttivo di effetti contabili e viene restituito non vistato.

Entro lo stesso termine il Dirigente, sotto la sua responsabilità, può disporre di dare seguito al provvedimento, che acquista efficacia anche in presenza di osservazioni.

L'Uff. di controllo ne prende atto e lo trasmette alla Corte dei Conti.



Controllo successivo

Sono sottoposti al controllo successivo:

Rendiconti amministrativi riferiti alle aperture di credito con fondi statali resi dai funzionari delegati titolari di contabilità ordinaria e speciale;

Rendiconti afferenti ad un'unica contabilità speciale con fondi statali e non per la realizzazione di accordi di programma;

Ogni altro rendiconto previsto da specifiche disposizioni di legge;

Conti giudiziali (maneggio di denaro rendere conto all'Amm. per inoltro al Uff. di controllo) viene reso entro i due mesi successivi alla chiusura e.f.

CONTENUTO:

Nella sezione finanziaria si dimostrano tutte le E ed U riguardanti l'intervento e le spese delegate, l'indicazione dei fondi , dei soggetti beneficiari, la tipologia delle spese sostenute

Nei rendiconti dei commissari delegati o straordinari vi è una sezione dimostrativa analitica dei crediti e dei debiti.



Controllo successivo

Tempistica: art.14

La presentazione dei rendiconti all'Ufficio riscontrante deve avvenire entro il 25°giorno successivo al termine dell'e.f. diversa da quella semestrale (art.60 RD 2440/23)

Gli uffici di controllo:

Esaminano rendiconti e documentazione verificando la dimostrazione delle aperture di credito, titoli estinti, somme restanti e prelievo somme in contanti;

Provvedono al discarico di quelli regolari e li restituiscono con il visto unitamente alla documentazione originale;

Riscontrano irregolarità, non discaricano ed inviano nota osservazione - i funzionari delegati entro 30gg. rispondono ai rilievi

Restituiscono i rendiconti non discaricandoli, informano l'Amm. che ha disposto l'apertura di credito quando non sono superate le osservazioni

L'Ufficio di controllo informa la Corte dei conti



Analisi e valutazione della spesa

E' svolta dalle Amm. Centrali dello Stato secondo un programma di lavoro triennale concordato nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione della spesa. (NAVS). I NAVS sono tenuti ad effettuare analisi sulla formulazione di debiti pregressi, formulando proposte di revisione delle procedure di spesa.

Collaborazione alla struttura del bilancio dello Stato per la revisione per Missioni e programmi di spesa con l'obiettivo della flessibilità nelle risorse e per favorire il contenimento della spesa.

I NAVS possono coinvolgere rappresentanti di altre amministrazioni, docenti universitari o soggetti di comprovata esperienza costituendo gruppi di lavoro al fine di formulare proposte ad accrescere la verifica di efficacia, efficienza, attualità e congruità delle singole autorizzazioni di spesa.

Con la condivisione dei dati utili all'analisi della spesa che confluiscono nella banca dati unica delle PA si dispone venga assicurato scambio di informazioni tra : MEF – RGS e gli organismi indipendenti di valutazione della performance e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle AP (CIVIT)



CONTROLLO ESTERNO: LA CORTE DEI CONTI

Art.100 e 103 della Costituzione

Occupa una posizione di *rilevanza costituzionale* in quanto svolge una funzione organicamente autonoma, in posizione di indipendenza e di insindacabilità nei confronti di altri organi e del potere esecutivo.

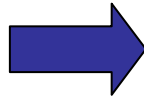
La giurisprudenza configura la Corte dei Conti come organo che svolge una funzione prevalentemente giurisdizionale, impostazione che recepisce caratteri di legalità e neutralità che sono propri dell'organo.

Oltre all'art.100 della Costituzione, vi ne sono altre leggi ordinarie che trovano fondamento art. 97 Costituzione (principio di buon andamento degli Uff. pubblici, nell'art.81 (rispetto degli equilibri di bilancio e nell'art.119 (coordinamento della finanza pubblica)

La *L. 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato la riforma completa* riducendo il n. degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo il controllo successivo sulla gestione del bilancio, sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi comunitari

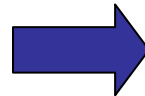
Ruolo della Corte dei Conti

Funzione di controllo



Controllo preventivo di legittimità sugli atti
Controllo successivo sulla gestione delle
amministrazioni pubbliche
Controllo economico finanziario con
funzione referente

Funzione giurisdizionale



Giudizio di responsabilità amministrativa
Giudizio di conto
Giudizio in materia pensionistica



FUNZIONI

- Il controllo di legittimità serve per assicurare che un atto o un'attività siano conformi alla legge.
- Il controllo sulla gestione serve invece a verificare l'efficienza e l'economicità rispetto agli obiettivi posti dalla legge.
- Le funzioni di controllo sono estese alle Amm. decentrate dello Stato (Regioni, province e comuni) al fine di garantire i vincoli di stabilità interna all'Italia e quelli derivanti dalla Comunità europea.
- Svolge il ruolo di magistratura contabile della PA, in sede di controllo con la forza di un titolo esecutivo può modificare, sospendere, annullare provvedimenti di altri organi dello Stato per una insufficiente copertura finanziaria o per l'impiego non ottimale delle risorse pubbliche.



FUNZIONI GIURISDIZIONALI

Nell'esercizio dei suoi poteri giurisdizionali la Corte non incontra limitazioni del giudice ordinario in materia amministrativa, pertanto la Corte conosce in modo pieno ed esclusivo sia dei profili di fatto che di diritto:

è un giudice speciale.

Ha competenza nei giudizi in materia di contabilità pubblica e di responsabilità amm. dei pubblici funzionari che vengono chiamati a rispondere del loro operato in caso di danni patrimoniali per comportamento doloso o colposo.

La procedura ha caratteristiche tipiche di un processo penale.

Il giudizio di conto mira alla pronuncia sulla conformità della gestione dell'agente contabile che deve presentare alla propria Amministrazione il conto, l'Amministrazione deve poi depositare il conto presso la Corte.

Così l'agente è automaticamente costituito in giudizio.



FUNZIONI GIURISDIZIONALI

- **Giudizio pensionistico** è quel giudizio posto dal soggetto che ritiene non corretta l'attribuzione del proprio trattamento pensionistico da parte dell'Amm. per quanto riguarda l'importo o la decorrenza.
- Giudizio che riguarda pensioni civili, di guerra , militari ordinarie e privilegiate.
- Ricorso si presenta alla sezione regionale dopo averlo notificato all'amministrazione competente per il trattamento pensionistico,
Dopo il deposito viene fissata l'udienza e le parti possono presentare documentazioni fino a 10 gg. prima dell'udienza.



Composizione per le funzioni giurisdizionali

La Corte dei Conti per l'espletamento della funzione giurisdizionale si articola in:

- Sezioni giurisdizionali regionali che giudicano in primo grado e hanno sede in ciascun capoluogo
- Sezioni giurisdizionali centrali di appello che giudicano in secondo grado e sono tre;
- Sezioni riunite che risolvono i conflitti di competenza tra le varie sezioni regionali e/o centrali.

Presso ogni sezione giurisdizionale regionale opera una Procura regionale con funzioni di pubblico ministero nei giudizi di responsabilità patrimoniale –amm-contabile e in generale nelle materie di contabilità pubblica



Differenze tra responsabilità amministrativa e contabile

RC si fonda sul maneggio di denaro; RA trova fondamento in un danno patrimoniale (doloso o colposo)

RC deriva dall'inadempimento di un obbligo di restituire valori avuti in consegna; RA si basa sulla diligenza nell'adempimento dei doveri del rapporto di servizio,

RC attiene all'obbligo di restituire cose già appartenenti alla PA; RA deriva da un comportamento conseguente ad una omessa o mal adempiuta prestazione;

Nella RC il giudice una volta accertato il danno, può solo condannare o assolvere; per la RA la legge attribuisce alla Corte dei Conti la facoltà di porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o una parte di esso;

Il giudizio di RC è instaurato all'atto della presentazione del conto giudiziale;

Il giudizio di RA è promosso dal procuratore c/o la corte dei conti d'ufficio o su denuncia dei funzionari che vengono a conoscenza dei fatti che possono essere fonte di responsabilità.

