

MINISTERO DELLA DIFESA

SEGRETARIATO GENERALE DELLA DIFESA E DIREZIONE NAZIONALE DEGLI ARMAMENTI
II Reparto – Coordinamento amministrativo

Indirizzo Postale: Via di Centocelle, 301- Roma
Posta elettronica: sgd@sgd.difesa.it

Allegati: 2

OGGETTO: Attività negoziale decentrata del Ministero della Difesa - Art. 34 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196. Procedure amministrative e di spesa - Indirizzi tecnico-amministrativi.

A: ELENCO INDIRIZZI IN ALLEGATO

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

Riferimenti:

- a) lett. prot. M_D SSMD REG2020 0120206 in data 18-08-2020;
- b) lett. prot. M_D GBIL REG2020 0009644 in data 15-10-2020 di Bilandife (No tutt);
- c) lett prot. M_D GSGDNA REG2020 0066410 in data 20-10-2020 (No tutt);
- d) lett. prot. 0061188 in data 19-10-2020 dell'Ufficio centrale del bilancio (allegata);
- e) lett. prot. M_D SSMD REG2020 0170692 09-11-2020.

Seguito:

- a) lett. prot. M_D GSGDNA REG2017 0081435 in data 10-11-2017;
- b) lett. prot. M_D GSGDNA REG2019 60501 in data 09-08-2019;
- c) lett. prot. M_D GSGDNA REG2019 60504 in data 09-08-2019;
- d) lett. prot. M_D GSGDNA REG2020 42554 in data 09-07-2020.

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

1. Premessa

La presente circolare è volta a definire gli indirizzi tecnico-amministrativi cui informare l'attività negoziale decentrata e le relative procedure amministrative e di spesa, alla luce del mutato quadro normativo di riferimento, discendente dalle innovazioni introdotte dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 - *Legge di contabilità e finanza pubblica*, come modificata dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 e dai nuovi principi contabili in tema di impegno pluriennale ad esigibilità (IPE).

Come anticipato nelle comunicazioni a seguito b) e c), a partire dal 2019 con l'entrata in vigore delle significative novità recate dal nuovo articolo 34 della legge n. 196/2009, modificato dal d.lgs. 29/2018, erano emersi, in seno al Dicastero, dubbi interpretativi sulla perdurante validità degli indirizzi impartiti in materia dalla circolare a seguito a), con specifico riguardo alla vincolatività del criterio della soglia del controllo preventivo della Corte dei conti quale limite per il ricorso alla spesa delegata. Tale orientamento fondato sulla mancanza, nel mutato quadro normativo, di una previsione espressa circa i limiti di assegnazione di fondi ai funzionari delegati, era stato condiviso dalle FF.AA. in ragione di manifestate esigenze di aderenza e flessibilità ed in tal senso erano stati condotti specifici approfondimenti in seno al Gruppo di Progetto (GdP) costituito per il monitoraggio dell'implementazione delle soluzioni normative, regolamentari ed organizzative afferenti alle nuove procedure di programmazione finanziaria, spesa e *procurement*¹.

1 Circa gli esiti del coordinamento effettuato si rimanda alla nota a riferimento a). In particolare nell'orientamento emerso si era ritenuto che la scelta dell'amministrazione tra le due distinte modalità di gestione, potesse essere orientata su criteri di merito, tenendo debitamente conto dei seguenti elementi:

In merito all'attuazione da parte del Dicastero del sopra descritto indirizzo interpretativo erano pervenute prime indicazioni dall'Ufficio centrale del bilancio, che richiamavano la necessità di contenere l'utilizzo della spesa delegata ai fini dell'ottimale utilizzo delle risorse pubbliche, già diramate con nota a seguito d).

Da ultimo, sul tema ha espresso il proprio dirimente orientamento la Corte dei conti - Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con la Deliberazione n. SCCLEG/7/2020/PREV, trasmessa dall'Ufficio centrale di bilancio (UCB) con la nota a riferimento d).

Con la Deliberazione n. SCCLEG/7/2020/PREV, la Sezione centrale di controllo, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di alcuni decreti approvativi di contratti del Dicastero², si è espressa nel senso che, ancorché la normativa più recente abbia esteso la possibilità di ricorso all'ordinatore secondario, *l'utilizzo del mandato diretto continua a costituire la modalità ordinaria di pagamento delle spese dello Stato*, e raccomanda, pertanto, *un utilizzo contenuto dello strumento in linea con la genesi storica e la funzione stessa dell'istituto, specie considerato che comporta forme di controllo contabile meno efficaci quali il solo controllo successivo sui rendiconti dei funzionari delegati in luogo di quello preventivo sugli atti, previste avuto riguardo a volumi di spesa significativamente più bassi rispetto a quelli effettivamente generati*.

Al riguardo, la Corte richiama gli indirizzi tecnico-amministrativi sul decentramento emanati da SGD/II Reparto nel 2017, che limitano il ricorso alla spesa delegata alle esigenze di valore inferiore alla soglia del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, condividendone i principi, in quanto coerenti con gli orientamenti sopra espressi, secondo i quali la spesa delegata deve considerarsi quale modalità ordinaria per allocare le spese di minore impatto economico sul bilancio pubblico.

2. Procedure amministrative e di spesa - Art. 34 della legge 196/2009.

Per quanto esposto in premessa, l'attività negoziale decentrata della Difesa dovrà per il futuro attenersi agli indirizzi impartiti con la circolare a seguito a), tenendo conto, in ogni caso, del criterio della soglia del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti per ricondurre l'attività di spesa a ordinatore primario (centrale o periferico) ovvero a funzionario delegato.

In particolare, le attività di spesa decentrate, in coerenza con il nuovo quadro normativo di cui alla legge n. 196/2009, si svolgeranno con le seguenti modalità:

- a) **Decentramento di risorse di bilancio a Ente periferico - Art. 34 quater** (Spesa decentrata agli Uffici Periferici delle amministrazioni Statali): per le imprese caratterizzate da complessità tecnico procedurale e richiedenti elevato grado di specializzazione e, comunque, per tutte le imprese il cui valore superi la soglia di controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti. Sul piano "qualitativo" della spesa, va ricondotta a tale tipologia la c.d. "spesa di sostegno", per

a) natura e tipologia della spesa e del bene/servizio da acquistare;

b) valore unitario dell'impresa e complessità del procedimento tecnico-amministrativo di affidamento;

c) aspetti organizzativi delle strutture amministrative deputate alla finalizzazione dell'impresa;

d) "strutturalità" del decentramento, in relazione al *know-how* delle competenze esistenti negli enti periferici e/o specifica *expertise* occorrente per determinate tipologie specialistiche di appalto.

- 2 La Sezione Centrale effettua un breve *excursus* storico sullo strumento della spesa delegata soffermandosi, in particolare, sull'ambito di applicazione, definito originariamente dall'art. 56 del Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (ora abrogato) e oggi dall'art. 9 del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367. I primi due commi dell'art. 56 contenevano un preciso elenco delle spese cui si poteva fare fronte mediante aperture di credito a funzionari delegati entro un importo massimo predeterminato, limitando, così, il ricorso all'istituto ai soli casi in cui "*altra forma di pagamento sia incompatibile con la necessità dei servizi*". La disciplina introdotta dall'art. 9 del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367 - tuttora vigente - prevede che l'accreditamento di somme a favore di funzionari delegati sia disposto ogni qualvolta l'Amministrazione giudichi opportuna tale forma di pagamento, senza alcun vincolo relativo alla tipologia di spesa. Tale "ampliamento" della norma, secondo la Corte, non legittima l'utilizzo dell'istituto della delega a FD oltre la *ratio* della norma stessa.

esigenze comuni e trasversali a più Enti della Difesa ovvero di Forza Armata, a cura di ordinatori primari di spesa centrali (DG/DT/CRA) ovvero periferici (EOPS).

b) **Spesa delegata - Art. 34, comma 2 bis** (Assunzione di impegni di spesa da demandarsi a funzionari delegati): per le imprese di valore finanziario ridotto, inferiore alla soglia del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Sul piano “qualitativo” della spesa, sono riconducibili a tale tipologia le spese caratterizzate da minore complessità, le spese standardizzate o aventi caratteristiche di obbligatorietà e ripetitività e, in linea generale, la spesa cd. “di aderenza” sostenuta in autonomia amministrativa dal funzionario delegato per il funzionamento proprio degli Enti supportati.

c) **Casi specifici di ricorso alla modalità della spesa delegata - Art. 34, comma 2 bis**

A parziale deroga delle linee di indirizzo sopra esposte, in relazione alla peculiarità delle fattispecie, è consentito ricorrere alla spesa delegata per imprese di importo superiore alla soglia del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, esclusivamente nei seguenti casi:

1) **Adesione ad accordi quadro:** il F.D. può aderire ad un Accordo Quadro concluso da Ordinatori Primari (già inviato al preventivo controllo di legittimità della Corte dei conti), stipulando apposito atto di adesione, anche superiore alla citata soglia di controllo, fermo restando il presupposto della copertura finanziaria, per l'intero sviluppo – anche pluriennale – della commessa, assicurato dalla disponibilità di risorse al F.D. in relazione all'assunzione di IPE di spesa delegata. Gli atti di adesione si connotano, infatti, per il carattere ampiamente standardizzato rispetto all'accordo quadro intervenuto a monte, che non solo ne costituisce atto presupposto, ma si configura altresì quali limite di validità ed efficacia degli atti discendenti. L'Ordinatore Primario che ha stipulato l'Accordo Quadro provvederà a monitorare il rispetto dei limiti di validità temporale e dell'importo complessivo, previsti dallo specifico Accordo Quadro, da parte dei FF.DD. nella stipula dei singoli atti di adesione.

Per ciò che riguarda il sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti, i singoli atti di adesione dovranno essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità dell'ufficio territorialmente competente ed il competente F.D. dovrà aver cura di inviare al citato Organo di controllo, unitamente al decreto di approvazione del contratto e al decreto di approvazione dell'Accordo Quadro già vistato dal competente Ufficio di controllo della Corte dei conti, anche la documentazione inerente alla sussistenza finanziaria assicurata mediante assunzione del relativo impegno di spesa a bilancio (IPE). Al riguardo si evidenzia che, secondo l'attuale orientamento dell'Ufficio di Controllo della Sezione Centrale della Corte dei conti, nel caso di Accordi quadro di importo complessivo superiore alle soglie, assoggettati al preventivo controllo della Corte, anche tutti i successivi atti di adesione vanno sottoposti al medesimo controllo preventivo di legittimità.

2) **Adesione Convenzioni Consip:** il F.D. può emettere ordinativi per adesioni a Convenzioni stipulate da CONSIP anche di importo superiore alla soglia di controllo. Trattasi, infatti, di spese standard e di atti a valle di procedure negoziali già espletate dal citato soggetto aggregatore, con valenza meramente esecutiva. Si precisa che gli ordinativi di adesione alle Convenzioni Consip non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in forza delle disposizioni di cui all'art. 26, comma 2 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Sebbene nel caso in esame il ricorso alla spesa delegata sia ammissibile anche in deroga al limite della soglia del controllo preventivo di Corte, in linea con gli indirizzi di razionalizzazione della spesa e centralizzazione delle committenze, volti a favorire la più ampia diffusione del ricorso a tali forme contrattuali, tenuto conto che le relative spese possono avere un impatto significativo sul bilancio dello Stato si raccomanda, in ogni caso, di limitare il

ricorso allo strumento del funzionario delegato privilegiando comunque il decentramento delle risorse agli Uffici Periferici ordinatori primari di spesa (ex art. 34 *quater*) nel caso di importi significativi;

3) Accordi sottoscritti con altre Amministrazioni ai sensi della Legge 241 /1990

Ai fini della gestione comune di programmi ed attività congiunte, previa adeguata motivazione, è consentito il ricorso ad accreditamenti superiori alla soglia del controllo in favore di F.D., individuato come adeguata soluzione di gestione delle risorse finanziarie correlate a tali attività. Ci si riferisce, in particolare, a specifiche contabilità finanziate con fondi di provenienza di altre Amministrazioni e finalizzate all'esecuzione di attività congiunte o in favore delle stesse sulla base di specifici accordi assunti sulla base dell'art. 15 della legge n. 241/90. Si rammenta, al riguardo, che l'esclusione di tali accordi dall'applicazione del codice appalti si fonda sullo scopo dell'accordo - che deve essere diretto alla realizzazione di un interesse pubblico effettivamente comune ai partecipanti e rientrante nei loro compiti pubblici istituzionali- e soprattutto sulla circostanza che gli eventuali movimenti finanziari tra i soggetti si configurino come mero ristoro di costi, dovendo escludersi la sussistenza di corrispettivi per i servizi resi.

4) Approvvigionamento di beni e servizi per far fronte ad esigenze durante stati emergenziali espressamente dichiarati o peculiari esigenze operative.

E' consentito il ricorso alla spesa delegata oltre i limiti della soglia del controllo per far fronte a eventuali stati di emergenza ovvero in casi particolari di necessità e urgenza, caratterizzati da specifiche condizioni di impiego dello strumento militare, quali ad esempio nell'ambito di contingenti militari che partecipano alle missioni internazionali, qualora tale modalità contabile sia necessaria per assicurare, con efficienza e tempestività, il soddisfacimento delle contingenti esigenze operative, previa adeguata ed esaustiva motivazione in tal senso.

In tal senso rileva, altresì, il quadro normativo delineato dalla legge n. 145/2016, contenente la disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, ed in particolare gli artt. 21 e 22, i quali prevedono la possibilità di procedere anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, alle condizioni e modalità ed entro gli importi ivi fissati, fermo restando che la deroga non riguarda il sistema dei controlli previsti dall'ordinamento, ivi inclusi quelli della Corte dei conti.

Nelle fattispecie di cui sopra, il CRA/Direzione generale o tecnica competente dovrà dare specifica evidenza, in forza di apposita, preventiva ed esaustiva dichiarazione resa in tal senso dal competente Organo Programmatore, nel decreto amministrativo di assunzione dell'impegno, degli elementi motivazionali a sostegno della messa a disposizione di tali risorse alla rete dei FF.DD.

* * *

Tenuto conto degli indirizzi sopra espressi, in relazione alla singola fattispecie concreta ciascun Organo Programmatore, acquisito il parere del C.R.A. - nell'ambito delle competenze ad essi attribuite in conformità agli ordinamenti di F.A. o Interforze - e di concerto con la Direzione Tecnica/Stazione appaltante, provvederà ad individuare le modalità più opportune di realizzazione accentrata o decentrata dei programmi, attagliate al soddisfacimento delle esigenze specifiche di F.A., esplicitandola nelle lettere di mandato/premandato.

3. IPE di spesa delegata - Attività di monitoraggio e di controllo

La nuova disciplina della spesa demandata a funzionari delegati introdotta dall'art. 34, comma 2-*bis*, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), entrata in vigore a partire dall'e.f. 2019, prevede precise modalità di assunzione degli impegni di spesa da

parte dell'amministrazione centrale, coerenti con il nuovo concetto di impegno pluriennale ad esigibilità (IPE). In particolare, a norma del citato articolo, gli impegni di spesa sono adottati dall'amministrazione sulla base delle obbligazioni assunte o programmate dai funzionari delegati, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili. Il programma di spesa, opportunamente documentato, comunicato all'amministrazione da ciascun funzionario delegato e commisurato all'effettivo fabbisogno finanziario degli stessi, costituisce la base per la corretta quantificazione e allocazione delle risorse attraverso ordini di accreditamento a favore della "rete dei funzionari delegati".

La citata disciplina della "spesa delegata" comporta, altresì, importanti adempimenti a carico dell'Amministrazione - Ordinatore primario di spesa - in merito al controllo e alla vigilanza sull'attività svolta dai "delegati".

Al riguardo, si evidenzia la necessità di monitorare costantemente:

- lo sviluppo dell'iter tecnico-amministrativo di ogni singola esigenza da realizzare, al fine di aggiornare in tempo utile gli importi delle poste finanziarie inserite in programmazione e verificare la regolarità amministrativa dell'attività svolta dal funzionario delegato, nonché assicurare l'emissione dei correlati e conseguenti OO.AA solo in relazione alle obbligazioni giuridicamente perfezionate ed effettivamente esigibili nell'esercizio finanziario di riferimento, così come rilevabili dalla consultazione dei Programmi di Spesa a SICOGE dei competenti FF.DD;
- l'andamento della spesa al fine di ridurre l'insorgenza di "residui di spesa delegata". Particolare rilevanza assumono, pertanto, l'adeguata motivazione dei decreti di impegno, in particolare sul piano della corrispondenza tra importi e fabbisogni finanziari risultanti dai programmi di spesa predisposti dalla "rete" dei funzionari delegati, anche sulla base degli elementi di informazione forniti dagli Organi Programmatori e delle risultanze desumibili nei sistemi informativi in uso. Nella motivazione dei decreti di impegno della spesa sarà necessario, altresì, richiamare espressamente il rispetto delle indicazioni fornite nella presente circolare. Del pari rilevante la verifica dei presupposti di natura giuridica per l'emissione degli ordini di accreditamento, con particolare riferimento al requisito dell'esigibilità delle obbligazioni assunte dai funzionari delegati.

Al riguardo, l'Ufficio centrale del bilancio ha, da ultimo, richiamato la necessità che i FF.DD. procedano, in corso d'anno, alla verifica dello stato di attuazione del proprio programma di spesa al fine di consentire l'eventuale tempestiva rimodulazione degli impegni e/o degli ordini di accreditamento in favore dell'effettiva esigibilità dei relativi crediti.

Più nel dettaglio, nel merito delle direttive sotto il profilo finanziario contabile, si rinvia alle indicazioni impartite da Bilandife di cui alle lettere in riferimento b) e c) ed alle disposizioni tecnico-operative e programmatico-finanziarie di SMD-UGPPB, quale Organo Programmatore di Vertice Interforze

4. Conclusione

Le indicazioni contenute nella presente circolare trovano applicazione a partire dal corrente esercizio finanziario 2021.

Tenuto conto della rilevanza della tematica in questione ai fini della migliore allocazione delle risorse del Dicastero, si raccomanda la più ampia diffusione delle indicazioni suesposte presso tutte le articolazioni interessate dal processo di razionalizzazione delle procedure di spesa sopra descritto.

d'ordine
IL DIRETTORE DEL REPARTO
(Dir. Dott.ssa Barbara TORRICE)

ELENCO INDIRIZZI

STATO MAGGIORE DIFESA Ufficio generale Pianificazione Programmazione e bilancio	<u>ROMA</u>
STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO Ufficio generale Pianificazione finanziaria Ufficio generale del Centro di Responsabilità amministrativa	<u>ROMA</u>
STATO MAGGIORE DELLA MARINA Ufficio generale Pianificazione finanziaria Ufficio generale del Centro di Responsabilità amministrativa	<u>ROMA</u>
STATO MAGGIORE DELL'AERONAUTICA VI Reparto Affari Economici e Finanziari Ufficio generale del Centro di Responsabilità amministrativa	<u>ROMA</u>
COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI Ufficio generale del Centro di Responsabilità amministrativa	<u>ROMA</u>
DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE	<u>ROMA</u>
DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE CIVILE	<u>ROMA</u>
DIREZIONE GENERALE DELLA PREVIDENZA MILITARE E DELLA LEVA	<u>ROMA</u>
DIREZIONE GENERALE DI COMMISSARIATO E DI SERVIZI GENERALI	<u>ROMA</u>
DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI TERRESTRI	<u>SEDE</u>
DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI NAVALI	<u>SEDE</u>
DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI AERONAUTICI E PER L'AERONAVIGABILITA'	<u>SEDE</u>
DIREZIONE INFORMATICA, TELEMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE	<u>SEDE</u>
DIREZIONE DEI LAVORI E DEL DEMANIO	<u>ROMA</u>
UFFICIO AMMINISTRAZIONI SPECIALI	<u>ROMA</u>
e, per conoscenza:	
CORTE DEI CONTI UFFICIO DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA SUGLI ATTI M/D	<u>ROMA</u>
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	

UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO C/O MINISTERO DELLA DIFESA ROMA

UFFICIO CENTRALE PER LE ISPEZIONI AMMINISTRATIVE ROMA

UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO E DEGLI AFFARI FINANZIARI ROMA

e, per diramazione interna:

SEGRETERIA PARTICOLARE SEGRETARIO GENERALE/DNA SEDE

SEGRETERIA PARTICOLARE VICE SEGRETARIO GENERALE SEDE

UFFICIO GENERALE CENTRO RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA ROMA