



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
UFFICI XII - XIII

Roma,

Alle Amministrazioni centrali dello
Stato
LORO SEDI

Agli Uffici centrali del bilancio
LORO SEDI

Alle Ragionerie territoriali dello
Stato
LORO SEDI

e, p.c. Alla Corte dei conti
sezioni di controllo sulle
amministrazioni centrali dello
Stato
via Baiamonti, 25
00195 Roma

OGGETTO: Modifiche al decreto legislativo 30 giugno 2011, n.123.

Il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, ha apportato significative modifiche al decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

Le modifiche ed integrazioni introdotte dagli articoli 3 e 5 del richiamato decreto legislativo n. 93/2016 (di seguito "riforma al 123/2011") sono finalizzate a rendere più coerenti i controlli di regolarità amministrativa e contabile rispetto al potenziamento del bilancio di cassa ed ai principi di responsabilità delle amministrazioni titolari della spesa ed operano nell'ambito del nuovo concetto di impegno e dell'adozione del cronoprogramma dei pagamenti.

È stato ampliato, rafforzandolo, il concetto di controllo contabile, che si estende a tutti gli elementi costitutivi dell'impegno, da coniugarsi con la più recente normativa intesa ad evitare la

sovrapposizione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile con i controlli di legittimità della Corte dei conti¹.

Le modifiche normative di seguito riassunte hanno effetto sulle procedure di controllo di regolarità amministrativa e contabile a decorrere dal 1 gennaio 2017.

Modifiche al controllo contabile

In primo luogo si evidenzia il potenziamento del controllo contabile di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 123/2011, realizzato con la modifica della lettera a), nonché con l'introduzione della nuova lettera e-bis).

In base alla nuova previsione della lettera e-bis), il controllo contabile assume caratteristiche più incisive, essendo espressamente previsto che gli atti di spesa non potranno avere corso, oltre che nei casi previsti dalle lettere a), b), c), d) ed e), qualora i relativi provvedimenti di impegno, non risultino conformi a quanto stabilito dal novellato articolo 34, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196², ovvero, nel caso in cui dispongano l'utilizzo di risorse destinate ad altre finalità, ove i corrispondenti decreti di variazione di bilancio non risultino registrati dalla Corte dei conti.

In particolare, gli atti di spesa non potranno avere corso in mancanza dei seguenti elementi costitutivi: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato.

Il richiamato articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, precisa inoltre che l'assunzione dell'impegno è, altresì, consentita, ferma restando la presenza degli altri elementi costitutivi, nei casi di trasferimenti di somme ad amministrazioni pubbliche per i quali il creditore sia individuato solo all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato.

Da quanto sopra, si rileva che non sarà possibile, salvo nell'eccezione sopra specificata, assumere impegni di spesa senza l'esatta indicazione nominativa del creditore o dei creditori.

Al riguardo, oltre a quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, del DPR n. 367/1994³ (*gli atti dai quali deriva un impegno a carico del bilancio dello Stato debbono contenere una clausola di ordinazione della spesa, formata da tutti gli elementi necessari per provvedere al pagamento, nelle evidenze disponibili al momento dell'impegno*), assume particolare rilevanza, in ambito contrattuale, la disposizione di cui al comma 3, del nuovo articolo 34 della legge n. 196/2009, ai sensi della quale *“per le spese afferenti all'acquisto di beni e servizi, sia di parte corrente che in conto capitale,*

¹ Vedasi l'articolo 33, comma 4, del D.L. 24 giugno 2014, n.91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

² Sul nuovo concetto di impegno vedasi la circolare RGS n. 23 del 7 ottobre 2016.

³ Concernente il “Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili”

l'assunzione dell'impegno è subordinata alla preventiva registrazione, sul sistema informativo in uso presso tutti i Ministeri per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, dei contratti o degli ordini che ne costituiscono il presupposto”.

Nulla è innovato rispetto al controllo contabile di competenza nei casi di provvedimenti assoggettati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. In questa evenienza, a norma dell'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo n. 123/2011, l'amministrazione continuerà ad inviare il provvedimento contemporaneamente alla Corte dei conti per il controllo di legittimità e all'Ufficio centrale del bilancio (UCB) o alla Ragioneria territoriale dello Stato (RTS) competente per il controllo di regolarità contabile.

Ovviamente, ove l'atto non rechi contestualmente l'impegno di spesa non potrà darsi luogo al controllo contabile.

Modifiche al controllo preventivo

1) Con la novella del comma 2, lettera d), dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 123/2011, che ha sostituito la locuzione *“atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio”* con quella *“atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio”*, il legislatore ha inteso rendere più coerente l'impianto normativo riguardante il controllo preventivo di cui ai commi 1 e 2 del suddetto articolo 5.

Infatti, dalla lettura combinata del complesso delle nuove disposizioni, si può ritenere che:

- a) continuano ad essere sottoposti al controllo preventivo gli atti connessi ad una variazione dell'inquadramento giuridico, quale il passaggio di area del dipendente, o di talune voci del trattamento retributivo, quali le voci fisse e continuative del trattamento economico del personale, tra cui si annoverano i provvedimenti di ricostruzione di carriera, i contratti di *“part time”*, nonché la modifica della retribuzione di posizione di parte variabile del personale dirigenziale. Con le richiamate tipologie di variazioni, infatti, si modifica il trattamento retributivo ordinariamente spettante al personale;
- b) restano, inoltre, sottoposti al controllo preventivo, data anche la rilevanza degli effetti finanziari sul bilancio dello Stato, i seguenti atti: 1) provvedimenti di costituzione dei fondi per la produttività del personale; 2) provvedimenti di attribuzione dell'indennità di diretta collaborazione ai Responsabili e agli addetti degli uffici di diretta collaborazione all'opera dei Ministri; 3) provvedimenti relativi all'indennità di servizio all'estero; 4) decreti ministeriali di

cui all'articolo 7 del DM 1° dicembre 2010⁴ con cui sono ripartiti gli stanziamenti di ciascun capitolo/piano gestionale relativo al pagamento delle competenze accessorie; i suddetti “decreti di riparto” hanno, infatti, natura giuridica di provvedimento di gestione del relativo capitolo di bilancio, quindi ricadono nella previsione di cui all'articolo 5, comma 2, lettera g) , e come tali sono da considerarsi fuori del campo di applicazione della “riforma al 123/2011”;

c) sono, invece, esclusi dal controllo preventivo gli atti che non determinano alcuno degli effetti modificativi indicati dalla legge; a titolo esemplificativo e non esaustivo, si citano: comandi, assenze, congedi, aspettative, trasferimenti, distacchi sindacali, assenze dall'ufficio ai sensi della legge 5 febbraio 1992 n. 104⁵, provvedimenti disciplinari con sanzioni, anche pecuniarie, diverse dal licenziamento.

Si evidenzia che gli atti riguardanti il personale, il cui pagamento avviene secondo le modalità di cui all'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191⁶ (c.d. *cedolino unico*), non più assoggettati al controllo preventivo, non sono esenti dal controllo, ma saranno verificati, quali atti presupposti dei pagamenti, in sede di controllo successivo, ai sensi dell'articolo 11, comma 3 bis, del decreto legislativo n. 123/2011, introdotto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 93/2016, sulla base delle eventuali richieste formulate dagli uffici di controllo.

In particolare, si deve fare cenno ai comandi, alla concessione dei benefici di cui alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 ed ai provvedimenti di nuova assegnazione di sede (trasferimenti):

- i provvedimenti con cui si dispongono comandi presso altre amministrazioni potranno essere controllati in via successiva, in virtù di quanto previsto dall'articolo 11, comma 3-bis del decreto legislativo n. 123/2011, ad eccezione dei comandi fuori comparto che continuano ad essere assoggettati al controllo preventivo, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera d).
- allo stesso modo, i provvedimenti concessivi dei benefici di cui legge 104/1992 e successive modificazioni e integrazioni, potranno essere controllati in via successiva, in virtù di quanto previsto dall'articolo 11, comma 3-bis, ad eccezione dei casi previsti dall'articolo 42 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151⁷, a norma del quale è corrisposta un'indennità sostitutiva della retribuzione;
- circa i trasferimenti del personale, si precisa che non danno luogo a problematiche i provvedimenti con cui si dispongono assegnazioni a sedi diverse all'interno del territorio nazionale, che saranno

⁴ Concernente la “Disciplina dello specifico sistema di erogazione unificata di competenze fisse e accessorie al personale centrale e periferico delle amministrazioni dello Stato, denominato “cedolino unico”.

⁵ Concernente la “Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”.

⁶ concernente “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010).

⁷ Concernente il “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53”

controllati in via successiva; i provvedimenti relativi all'impiego di personale nelle sedi estere, peraltro fuori dal campo di applicazione dell'articolo 11, comma 3-bis, in quanto trattasi di personale non gestito da NoiPA, seguiranno la regola generale della sottoposizione al controllo preventivo qualora comportino una delle modifica elencate nella precedente lettera a).

Da quanto sopra specificato, si conclude, in estrema sintesi, che i provvedimenti di cui alle lettere a) e b) del presente paragrafo, continueranno ad essere assoggettati al controllo preventivo; solo successivamente, a seguito del superamento con esito positivo del controllo, tali atti potranno essere portati in esecuzione.

Si segnala, al riguardo, la necessità del tempestivo invio agli uffici di controllo degli atti in parola, da parte delle amministrazioni emananti.

È appena il caso di precisare che per le casistiche di atti e provvedimenti in materia di personale, che continuano ad essere assoggettati al controllo preventivo, resta invariato il termine di controllo di 60 giorni, previsto dall'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 123/2011.

Pertanto, decorso il predetto termine, in assenza di rilievo o di richieste di chiarimento da parte dell'ufficio di controllo, l'atto diviene efficace.

Ovviamente non è da escludere che anche sulla base delle segnalazioni degli uffici di controllo, l'amministrazione titolare della spesa proceda alla modifica degli atti, in autotutela.

Non saranno più assoggettati al controllo preventivo i provvedimenti relativi alla liquidazione delle competenze accessorie al personale legate alla produttività, quali, in via esemplificativa non esaustiva, FUA, straordinario, retribuzione di risultato. Al riguardo, fermo restando il controllo automatico di capienza, viene meno la procedura di autorizzazione preventiva da parte degli UCB e delle RTS sul "sistema spese", prevista al punto 8 della circolare 22 dicembre 2010, n. 39.

Un richiamo particolare deve pure essere fatto con riferimento al controllo preventivo dei provvedimenti pensionistici, per i quali occorre distinguere tra provvedimenti di cessazione dal servizio, che rappresentano la conclusione del rapporto del dipendente con l'amministrazione e che, come tali, vanno assoggettati al controllo preventivo in quanto modificativi della posizione giuridica del dipendente, e provvedimenti di liquidazione della pensione. Per questi ultimi valgono, senza eccezioni tra personale civile e personale militare, le disposizioni della circolare congiunta RGS-INPDAP (oggi INPS) n. 16 del 6 maggio 2011, secondo cui l'onere finanziario grava sul bilancio dell'INPS e pertanto non devono essere assoggettati al controllo preventivo degli UCB e delle RTS.

Sempre secondo quanto stabilito a suo tempo dalla circolare n. 16/2011, i provvedimenti di riscatto e di ricongiunzione ai fini pensionistici devono intendersi non più sottoposti al controllo

degli uffici del sistema delle ragionerie, in ragione della mancanza di effetti finanziari a carico del bilancio dello Stato.

Il medesimo criterio si applica relativamente ai provvedimenti del personale militare che transita in posizione di ausiliaria. In tali casi l'ausiliaria deve considerarsi come modifica della posizione giuridica del dipendente, in attesa del successivo pensionamento definitivo e della liquidazione a carico del bilancio dell'INPS.

Conclusivamente sul punto, i provvedimenti giuridici di inserimento e cessazione nella posizione dell'ausiliaria saranno trasmessi all'ufficio di controllo ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera d), come atti modificativi della posizione giuridica, mentre il provvedimento di liquidazione della pensione, normalmente emesso dall'INPS, ma eccezionalmente emesso dall'amministrazione in regime transitorio, non dovrà essere verificato dall'UCB in ossequio alle indicazioni della richiamata circolare n. 16/2011, non essendoci nessuna distinzione tra la liquidazione delle pensioni ordinarie (senza preventivo passaggio per l'ausiliaria) e pensioni militari, liquidate previo passaggio nella suddetta particolare posizione giuridica.

Per completezza, la medesima circolare congiunta RGS-INPDAP chiarisce che rimangono assoggettati al controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui al decreto legislativo n. 123/2011, gli atti per i quali non vi sia stato alcun subentro dell'INPDAP ed i cui oneri rimangono a carico del bilancio dello Stato; a titolo esemplificativo tali atti sono, oltre ai provvedimenti relativi al personale militare che transita in posizione di ausiliaria, quelli concernenti le pensioni tabellari militari, le pensioni di guerra, le pensioni dell'OMI (ordine militare d'Italia), gli assegni vitalizi per le vittime del terrorismo, criminalità organizzata e del dovere, ed in generale tutti i provvedimenti di tipo risarcitorio o indennitario.

2) La riforma ha poi sancito normativamente il principio della non duplicazione dei controlli preventivi e successivi, peraltro già espresso dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

Il nuovo testo dell'articolo 5, comma 2, lettera 3-bis, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, anch'esso in vigore a decorrere dal 1 gennaio 2017, dispone, infatti, che *“Gli atti di cui al comma 2, lettere a), b), c), sono assoggettati unicamente al controllo successivo qualora facenti parte di una delle rendicontazioni previste dall'articolo 11, comma 1, lettere a), b), c). E' fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, comma 5”*.

Di conseguenza, i contratti in qualunque modo stipulati, compresi gli affidamenti diretti ed i cottimi fiduciari, gli atti aggiuntivi ed i riconoscimenti di debito, qualora facenti parte di una gestione di spesa oggetto di rendicontazione assoggettata al controllo successivo, non saranno

assoggettati al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile. Nello specifico la norma fa riferimento ai seguenti rendiconti:

- a) rendiconti amministrativi relativi alle aperture di credito alimentate con fondi di provenienza statale resi dai funzionari delegati titolari di contabilità ordinaria e speciale;
- b) rendiconti amministrativi resi dai commissari delegati titolari di contabilità speciale di cui all'articolo 5, comma 5-bis, della legge 24 febbraio 1992, n. 225⁸, e successive modificazioni, nonché da ogni altro soggetto gestore, comunque denominato. In quest'ultima previsione normativa sono inclusi i rendiconti di spesa presentati ai sensi delle vigenti disposizioni speciali che riguardano le gestioni fuori bilancio e i fondi di rotazione di cui alla legge 25 novembre 1971, n. 1041, alla legge 23 dicembre 1993, n. 559, e leggi collegate;
- c) rendiconti amministrativi afferenti a un'unica contabilità speciale alimentata con fondi di provenienza statale e non statale per la realizzazione di accordi di programma.

Nulla è innovato rispetto alla previsione di cui all'articolo 5, comma 2, lettera g-bis, del decreto legislativo n. 123/2011, concernente la gestione degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea attraverso il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183.

3) Le nuove norme di controllo hanno poi introdotto il comma 1-bis all'articolo 7 (controllo amministrativo) del decreto legislativo n. 123/2011. Il nuovo comma prevede che l'ufficio di controllo verifichi in via preventiva che i pagamenti siano coerenti con il piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), di cui all'articolo 34, comma 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Per effetto della suddetta disposizione, i pagamenti devono essere coerenti con il cronoprogramma dei pagamenti preventivamente formalizzato; tuttavia, poiché si versa in ipotesi di controllo amministrativo non impeditivo, l'amministrazione, a seguito di rilievo o segnalazione dell'organo di controllo vertente sul mancato rispetto del cronoprogramma, potrà attivare la procedura di pagamento sotto la propria responsabilità, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 123/2011.

È appena il caso di evidenziare che, per espressa disposizione di legge, relativamente agli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali, è fatto comunque salvo il meccanismo di controllo previsto dall'articolo 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 123/2011.

Sempre in relazione al piano finanziario dei pagamenti, gli uffici di controllo avranno cura di verificare che il dirigente responsabile della gestione, in relazione a ciascun impegno assunto con

⁸ Concernente "Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile"

esclusione delle spese relative alle competenze fisse e accessorie da corrispondere al personale e al rimborso del debito pubblico, ivi inclusi gli interessi passivi, abbia provveduto a predisporre ed ad aggiornare, contestualmente all'assunzione del medesimo impegno, un apposito piano finanziario pluriennale dei pagamenti sulla base del quale ordina e paga le spese, al fine di consentire la programmazione dei pagamenti in coerenza con le complessive autorizzazioni di cassa del bilancio statale, secondo quanto disposto dal novellato articolo 34, comma 7, della legge n. 196/ 2009.

In tale contesto, con riferimento alle semplificazioni del controllo preventivo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 123/2011, risulta ancor più attuale quanto riportato nel paragrafo 4 della circolare n. 25 del 7 settembre 2011, ove è stato evidenziato che non devono essere trasmessi agli uffici di controllo, ai fini del controllo preventivo, gli atti che non comportano effetti finanziari diretti sul bilancio dello Stato, con relativa transazione nel sistema informatico.

Come già indicato nella richiamata circolare n. 25/2011, qualora gli effetti finanziari si verificano in un momento successivo, l'atto o il provvedimento sarà oggetto di verifica da parte dell'organo di controllo unitamente al provvedimento di impegno o di pagamento ad impegno contemporaneo, del quale costituisce il presupposto giuridico.

Modifiche al controllo successivo

La “riforma”, in coerenza con il potenziamento in atto del bilancio di cassa, ha introdotto, aggiungendo la lettera e-bis) all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 123/2011, il controllo successivo degli ordini collettivi di pagamento relativi alle competenze fisse ed accessorie del personale centrale e periferico dello Stato, erogati secondo le modalità di cui all'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.

Nelle ipotesi in parola, agli ordini collettivi di pagamento, emessi in esecuzione dei provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 5, comma 2, lettere c) e d), è data esecuzione sotto la diretta responsabilità dell'amministrazione ordinante.

Di talché, come innanzi precisato, viene meno la procedura di autorizzazione preventiva da parte di UCB e RTS sul “sistema spese” prevista al punto 8 della circolare 22 dicembre 2010, n. 39, fermo restando il controllo automatico di capienza, nonché il controllo preventivo sui decreti ministeriali di riparto, di cui all'articolo 7 del DM 1° dicembre 2010, per effetto dei quali le somme sono accantonate sui capitoli/piani gestionali dello stato di previsione della spesa di ciascun Ministero, per la successiva liquidazione delle competenze accessorie al personale.

La nuova disposizione chiarisce, peraltro, un elemento sostanziale fondamentale, ossia che la titolarità delle partite stipendiali è in capo alle amministrazioni presso cui presta servizio il dipendente. Ne consegue che ogni operazione di modifica o correzione formale al titolo di

pagamento dovrà essere effettuata esclusivamente in base ad atti dispositivi o provvedimenti emanati dalle amministrazioni titolari della spesa. Ovviamente rimangono attive le funzioni “*self service*” con le quali è possibile per i singoli dipendenti beneficiari dei pagamenti stipendiali procedere in autonomia.

In sede di controllo successivo gli UCB e le RTS verificano i flussi dei pagamenti erogati e segnalano alle amministrazioni titolari delle partite stipendiali le eventuali irregolarità riscontrate. A questi fini gli uffici di controllo hanno accesso a tutti gli applicativi informatici e ai database in uso per il pagamento delle competenze fisse e accessorie del personale e possono richiedere alle amministrazioni ogni altro atto o documento ritenuto necessario.

Nelle more della predisposizione di apposite funzionalità informatiche, gli UCB e le RTS daranno atto del controllo espletato e dei relativi esiti nell’ambito della relazione annuale sull’attività svolta nell’anno 2017 e della relazione sulle principali irregolarità riscontrate, redatta ai sensi dell’articolo 18 del decreto legislativo n. 123/2011.

Al controllo successivo sono, inoltre, assoggettati i provvedimenti di cui alla speciale procedura in uso presso il MIUR per la messa a disposizione agli Istituti scolastici delle somme necessarie per il pagamento delle supplenze brevi e saltuarie, comunque liquidate da NoiPA. In particolare il decreto ministeriale pure denominato “di riparto”, emesso sulla base delle comunicazioni di avvenuto espletamento della supplenza, deve considerarsi di natura diversa rispetto al decreto di riparto di cui al DM 1° dicembre 2010; inoltre, anche in virtù dell’espressa previsione dell’articolo 2, comma 10, del D.P.C.M. 31 agosto 2016, pubblicato in G.U. 241 del 14 ottobre 2016, tale decreto di riparto è specificamente assoggettato al controllo successivo.

Da ultimo, si segnala che la “riforma al 123/2011” attua un ampliamento delle tipologie di atti, per il controllo dei quali è possibile adottare la tecnica del campionamento.

In particolare l’articolo 12 del decreto legislativo n. 123/2011 prevede che “*Il controllo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti di cui all’articolo 11, comma 1, lettere a), b) e c), nonché dei pagamenti di cui alla lettera e-bis) del medesimo articolo 11, comma 1, può essere esercitato secondo un programma elaborato sulla base dei criteri definiti con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze*”.

Pertanto, ferma restando la possibilità del controllo sistematico sui singoli pagamenti, gli uffici di controllo potranno predisporre un programma di controllo anche per i pagamenti relativi alle competenze fisse ed accessorie del personale centrale e periferico dello Stato, erogati secondo le modalità del c.d. *cedolino unico*. Al riguardo si fa presente che è in corso di predisposizione il decreto ministeriale previsto dalla sopracitata disposizione.

Nulla è innovato in ordine alla competenza territoriale degli uffici di controllo; pertanto, anche gli atti del personale del comparto scuola continueranno ad essere controllati dalla competente Ragioneria territoriale dello Stato.

Le amministrazioni centrali in indirizzo sono pregate di portare a conoscenza la presente circolare alle proprie articolazioni periferiche.

Il Ragioniere Generale dello Stato