



Garantire la corretta programmazione  
e la rigorosa gestione  
delle risorse pubbliche

# LA RELAZIONE ANNUALE DELL'ISPettorato GENERALE DI FINANZA

2009  
2010  
**2011**  
2012





**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

***Ispettorato Generale di Finanza***

## **RELAZIONE**

**AL SIG. RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO**

**SUL LAVORO COMPIUTO DALL'ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA E**

**SULL'ATTIVITÀ DEL SISTEMA DELLE RAGIONERIE**

**NELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011**

**Art. 8 della Legge 26 luglio 1939, n.1037**

Roma, settembre 2012



## INDICE

<b>CAPITOLO 1 - CONSIDERAZIONI PRELIMINARI</b> .....	<b>1</b>
1.1 - Premessa .....	1
1.2 - Evoluzione del quadro ordinamentale.....	1
1.3 - Il sistema dei controlli di finanza pubblica.....	3
<b>CAPITOLO 2 - L'ATTIVITA' ISPETTIVA</b> .....	<b>5</b>
2.1 - Premessa .....	5
2.2 - Verifiche presso gli uffici statali .....	6
2.3 - Verifiche presso Enti ed organismi pubblici.....	15
2.4 - Verifiche presso gli enti territoriali .....	18
2.5 - Attività svolta d'intesa con altre Amministrazioni .....	25
<b>CAPITOLO 3 - ATTIVITA' DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE SUGLI ENTI PUBBLICI E DI RILEVANZA PUBBLICA</b> .....	<b>27</b>
3.1. Attività istituzionale di vigilanza e controllo sugli enti operanti nel quadro della Finanza Pubblica.....	30
3.2. Designazione e nomina dei rappresentanti MEF negli organi collegiali .....	40
3.3. Sviluppo di nuove procedure tese all'ottimizzazione dei risultati nello svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ispettorato. ....	41
<b>CAPITOLO 4 - ATTIVITA' PRELEGISLATIVA</b> .....	<b>43</b>
4.1. Attività interpretativa.....	45
4.2. Circolari .....	46
4.3. Attività normativa e di indirizzo in materia di beni immobili e mobili dello Stato .....	47
4.4. La revisione legale dei conti (decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39) .....	48
<b>CAPITOLO 5 - GESTIONE RESIDUALE DELLA LIQUIDAZIONE DEGLI ENTI SOPPRESSI</b> .....	<b>51</b>
<b>CAPITOLO 6 - COORDINAMENTO, INDIRIZZO E VIGILANZA SUL SISTEMA DELLE RAGIONERIE (UCB-RTS)</b> .....	<b>53</b>
6.1. L'attività svolta dagli Uffici centrali del bilancio.....	54
6.2. L'attività svolta dalle Ragionerie territoriali dello Stato .....	57



## CAPITOLO 1 - CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

### 1.1 - Premessa

Nell'ambito generale dei controlli amministrativi, la Ragioneria generale dello Stato svolge le funzioni di verifica della regolarità amministrativo-contabile delle Amministrazioni pubbliche, secondo le previsioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Le funzioni in esame sono espletate dall'Ispettorato generale di finanza in via diretta o mediante il coordinamento funzionale degli uffici dipendenti: Uffici centrali di bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2011 gli uffici centrali e periferici della Ragioneria generale dello Stato hanno esercitato le seguenti tipologie di controlli: controllo di ragioneria, controllo ispettivo, vigilanza istituzionale sugli enti pubblici, attività di revisione contabile in seno ai Collegi dei Revisori dei Conti e sindacali degli enti, organismi e società pubblici.

L'attività svolta della descritta "rete dei controlli di finanza pubblica" viene sintetizzata nel presente documento, secondo la previsione dell'art. 8 della legge 26 luglio 1939, n. 1037.

### 1.2 - Evoluzione del quadro ordinamentale

Le competenze dell'Ispettorato generale di finanza (IGF) sono state originariamente definite dalla legge istitutiva (legge n. 1037/1939).

L'art. 3 della legge in questione affidò all'Ispettorato generale di finanza il compito di verificare:

1. che l'effettuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato;
2. che le gestioni dei consegnatari di fondi e beni dello Stato siano regolarmente condotte;
3. che, in genere, abbiano regolare funzionamento i servizi che interessano in qualsiasi modo, diretto o indiretto, la finanza dello Stato.

Le descritte attribuzioni di carattere generale sono state nel tempo specificate dai regolamenti di organizzazione del Ministero.

Il decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43, come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011 n. 173, concernente il Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze attribuisce all'Ispettorato generale di finanza le seguenti funzioni:

- a) attività ispettiva sulla regolarità e proficuità della gestione amministrativo-contabile delle pubbliche amministrazioni, enti ed organismi pubblici, tenuto

conto anche della Direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione del Ministro, nonché sul sistema delle Ragionerie;

- b) coordinamento, indirizzo e vigilanza sulle attività del sistema delle Ragionerie;
- c) attività di vigilanza istituzionale sulle pubbliche amministrazioni in materia finanziaria e contabile;
- d) monitoraggio, analisi e valutazione dei risultati finanziari, economici e patrimoniali di enti, società ed organismi pubblici, anche ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica;
- e) attività concernente la designazione alle funzioni sindacali, di revisione ed agli incarichi presso enti, società ed organismi pubblici, nonché altri incarichi autorizzati;
- f) controllo legale dei conti ed accertamento del regolare adempimento dei compiti svolti dai sindaci e dai revisori;
- g) attività diretta ad assicurare, mediante opportune verifiche, la regolare ed uniforme tenuta delle scritture contabili e la puntuale resa dei conti da parte dei soggetti obbligati;
- h) attività normativa, interpretativa, di indirizzo e coordinamento in materia di ordinamenti amministrativo-contabili delle pubbliche amministrazioni, al fine anche di curare l'esatta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della contabilità pubblica; esame del regolamento di amministrazione e contabilità degli enti ed organismi pubblici;
- i) vigilanza sull'attività di liquidazione degli enti e cura delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti soppressi;
- j) istruttoria e predisposizione, d'intesa con il Dipartimento del tesoro, degli atti relativi all'approvazione delle concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade;
- k) svolgimento dei compiti attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in materia di revisione legale dei conti;

Le descritte attribuzioni dell'Ispettorato generale di finanza sono state, inoltre, oggetto di significative integrazioni ad opera di alcune norme contenute nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica.

In particolare, tale fondamentale riforma legislativa ha innovato, in modo significativo, le funzioni dell'Ispettorato generale di finanza relative ai controlli ispettivi, alla revisione contabile negli enti ed organismi pubblici ed ai controlli di ragioneria.

Per quanto concerne l'attività ispettiva, l'art. 14, comma 1, lett. d), della predetta legge, nel quadro delle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, ha disciplinato, in modo organico, i poteri ispettivi dell'Ispettorato generale di finanza.

La disposizione in esame prevede, in particolare, che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato possa effettuare, tramite i S.I.Fi.P., verifiche sulla regolarità delle gestioni amministrativo-contabili delle Amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

In ogni caso nei confronti degli enti territoriali possono essere effettuate verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

In ordine alla revisione contabile negli enti ed organismi pubblici, l'art. 16 della legge n. 196/2009 ha previsto che venga assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze nei collegi di revisione e sindacali delle Amministrazioni pubbliche con esclusione degli enti e degli organismi pubblici territoriali.

Resta comunque in vigore la previsione contenuta nell'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, relativa alla presenza di un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze nei collegi sindacali degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Infine, per quanto concerne i controlli di ragioneria, l'art. 49 della legge n. 196 del 2009 conferisce al Governo la delega per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa.

Tra i principi ed i criteri direttivi della delega vanno evidenziati quelli relativi al riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi, alla loro semplificazione e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.

In attuazione della predetta delega, è stato emanato il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

### **1.3 - Il sistema dei controlli di finanza pubblica**

Le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo delle gestioni finanziarie pubbliche svolte direttamente dall'Ispettorato, o da esso coordinate sul piano funzionale, si articolano in un sistema integrato di controlli di finanza pubblica dislocato sul territorio, che può così sintetizzarsi:

- a) controlli ispettivi svolti dai S.I.Fi.P. mediante verifiche amministrativo-contabili eseguite presso le Amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, si fa presente che sul sito RGS, nella sezione "Vigilanza e controllo di finanza pubblica" - <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Vigilanza-/> - è stato pubblicato il Massimario dei rilievi ispettivi, in cui sono stati raccolti e classificati i rilievi più significativi formulati dai S.I.Fi.P. nel corso dell'esercizio 2011;

- b) vigilanza e controllo sugli enti pubblici non territoriali e sull'attività svolta dai rappresentanti del MEF in seno ai Collegi sindacali e di revisione;
- c) controlli di ragioneria svolti dal sistema delle ragionerie, costituito al centro dagli Uffici centrali di bilancio (UCB) e, in periferia, dalle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS).



## CAPITOLO 2 - L'ATTIVITA' ISPETTIVA

### 2.1 - Premessa

L'attività di accertamento della regolarità amministrativo-contabile svolta dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) nel corso del 2011 può riassumersi nei seguenti dati di sintesi:

Attività dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica	Valori
Verifiche amministrativo-contabili	234
Denunce alla Corte dei Conti	54*
Denunce alle Procure della Repubblica	2
Denunce alla Guardia di Finanza	1

\* Dato parziale poiché le eventuali segnalazioni alla Corte dei Conti sono effettuate dopo la 1<sup>a</sup> trattazione del referto ispettivo.

Inoltre, nel corso del 2011, i S.I.Fi.P. - oltre alle verifiche amministrativo-contabili nei confronti di Amministrazioni pubbliche - hanno espletato attività derivanti dall'esecuzione di giudicati connessi alla nomina del Ragioniere generale dello Stato, o di un dirigente dallo stesso delegato, quale "Commissario ad acta", in virtù di sentenze del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali.

In particolare, nel corso dell'anno in esame, è stata curata l'esecuzione di n. 79 giudicati in prevalenza derivanti da pronunce giurisdizionali in tema di equa riparazione per l'irragionevole durata dei processi, prevista dalla legge 24 marzo 2001 n. 89.

In linea con gli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa e la gestione, il programma ispettivo per il 2011 dei S.I.Fi.P. si è articolato, oltre che in una serie di verifiche amministrativo-contabili ordinarie, anche in specifici progetti di monitoraggio di significativi aggregati di finanza pubblica.

In particolare, nel corso del 2011, è stato completato il progetto ispettivo, avviato nel 2010, riguardante il monitoraggio della spesa di personale negli enti territoriali, con la pubblicazione sul sito internet della Ragioneria generale della relazione finale.

Sono proseguite, inoltre, nel corso del 2011, le verifiche per conto di altre Amministrazioni.

L'andamento decrescente del numero delle verifiche, già evidenziato nelle relazioni precedenti, ha trovato conferma anche nel 2011.

Nel corso di quest'ultimo anno sono state effettuate n. 234 verifiche rispetto alle n. 257 verifiche realizzate nel 2010.

Il decremento sopra rilevato va ascritto alla continua diminuzione di personale ispettivo passato dalle 74 unità al 31 dicembre 2010 alle 67 unità al 31 dicembre 2011.

Le criticità emerse nel corso degli accertamenti svolti nell'anno in esame sono esposte, nel seguito del presente capitolo, secondo i principali comparti interessati dall'attività ispettiva.

Al fine di valutare l'efficacia dell'azione ispettiva sugli Enti locali, da marzo 2010 l'Ispettorato ha anche avviato la rilevazione sistematica dei recuperi spontanei di somme indebitamente erogate, emergenti dalle relazioni ispettive.

Alla data del 31/12/2011 risultano avviate azioni spontanee di recupero per un importo complessivamente pari ad euro 13.962.170,79, con riferimento a verifiche ispettive svolte negli anni 2005 e seguenti.

Un'altra rilevazione svolta dall'Ispettorato, riguarda le sentenze di condanna della Corte dei Conti originate da verifiche ispettive.

Al riguardo va evidenziato che, da una raccolta di significative decisioni della Corte dei Conti, dal 2001 al 2011, tratte dal sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), emerge un importo complessivo delle condanne inflitte pari ad euro 25.788.236.

## **2.2 - Verifiche presso gli uffici statali**

---

### **A) Ministero degli Affari Esteri**

Il Ministero degli Affari Esteri ha avviato la razionalizzazione della rete delle rappresentanze diplomatiche sopprimendo alcune sedi in Europa.

Le verifiche sono state dirette ad accertare l'incidenza che le operazioni di razionalizzazione hanno avuto sulle spese. Si è rilevato, in particolare, che i citati interventi necessitano di ulteriori attuazioni per conseguire la completa realizzazione delle economie di bilancio annunciate.

Sono necessari, inoltre, interventi di razionalizzazione che consentano reali e significative economie sia in materia di gestione degli immobili, sia in materia di organizzazione degli uffici.

In una serie di incontri con i funzionari del Ministero sono state affrontate tematiche relative ad una razionalizzazione delle spese per la locazione e/o il mantenimento delle sedi all'estero che hanno indotto il MAE a formulare proposte normative per eliminare alcune rigidità dell'ordinamento che si pongono in contrasto con una gestione economicamente più efficiente.

## B) Ministero dell'Interno

### *Uffici Territoriali del Governo*

L'attività di verifica, svolta nel 2011, presso gli Uffici Territoriali del Governo (ex Prefetture), è stata finalizzata ad accertare la regolarità della gestione finanziaria e del funzionamento dei servizi. In particolare, gli accertamenti hanno riguardato la rilevazione della gestione amministrativo-contabile del personale, l'applicazione delle norme e delle procedure relative al sistema sanzionatorio amministrativo, gli alloggi di servizio, la gestione del patrimonio in sede locale e la definizione della situazione contrattuale dei beni appartenenti al Fondo Edifici di Culto (F.E.C.) ed alle Fabbricerie.

Tra le criticità rilevate in materia di gestione amministrativo-contabile del personale si segnala, in particolare per gli anni pregressi, la corresponsione al personale civile non dirigente e al personale del comparto sicurezza amministrato dagli U.T.G. del Fondo di sede e del Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali in ragione della mera presenza in servizio, contravvenendo alle disposizioni contrattuali che stabiliscono l'utilizzazione dello stanziamento per retribuire particolari condizioni di lavoro e per l'attuazione di particolari progetti diretti ad incentivare la produttività.

Oltre ad una generale carenza del personale in servizio rispetto alle dotazioni organiche previste, con un considerevole appesantimento dei carichi di lavoro dei dipendenti stante le sempre più accresciute incombenze affidate, negli ultimi anni, agli Uffici Territoriali dal legislatore, gli accertamenti hanno rilevato anomalie nell'effettuazione dell'orario di lavoro con arbitrarie riduzioni del tempo lavorativo giornaliero e la mancata effettuazione della pausa pranzo.

Gli accertamenti sull'applicazione delle norme e delle procedure relative al sistema sanzionatorio hanno fatto emergere problemi su ritardi e carenze nell'efficienza e nell'efficacia dell'azione amministrativa, in relazione alle sanzioni amministrative derivanti dalla violazione di norme depenalizzate in materia di assegni bancari e postali, nonché infrazioni al Codice della Strada ed altre materie depenalizzate ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

Il mancato rispetto dei termini previsti per le varie fasi del procedimento ed, in particolare, la scadenza dei termini previsti per la notifica degli atti di accertamento delle violazioni e delle ordinanze ingiunzioni hanno comportato la mancata iscrizione a ruolo delle sanzioni previste, con evidenti riflessi negativi sulla finanza pubblica.

Si è riscontrato, peraltro, il mancato controllo da parte degli U.T.G. sull'operato dei concessionari della riscossione i quali sono tenuti, in caso di diniego del discarico, a versare all'ente creditore un quarto della somma iscritta a ruolo, maggiorata degli interessi.

Particolare attenzione è stata rivolta alla gestione delle sanzioni accessorie previste, per specifiche infrazioni, dal Codice della Strada (sequestri e fermi amministrativi di veicoli), in considerazione dei riflessi finanziari che ne discendono, sia sul versante delle entrate (riscossione delle spese di custodia anticipate tramite ordinanza ingiunzione ed iscrizione a ruolo), sia su quello delle spese (anticipazione degli oneri di custodia ai soggetti affidatari dei mezzi sequestrati); art. 38, comma 2, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

I referti ispettivi hanno evidenziato il fenomeno, ormai ricorrente e già segnalato negli anni precedenti, del mancato recupero, tramite ordinanza ingiunzione, delle spese di custodia liquidate (se non in misura molto marginale) o della mancata iscrizione a ruolo di quest'ultima, ma, soprattutto, della mancata predisposizione di un sistema di monitoraggio della situazione dei veicoli in custodia presso i depositari.

Nonostante sia trascorso quasi un decennio dall'entrata in vigore dell'art. 38 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in alcuni U.T.G. non è ancora stata istituita la figura del "custode acquirente" in quanto le procedure di gara pubblica (licitazione privata) espletate per l'affidamento del servizio di recupero, custodia e acquisto dei veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca, sono andate deserte. Al riguardo, si precisa che il Ministero dell'Interno, con circolare prot. M6326/50 del 18 aprile 2005, aveva impartito disposizioni alle Prefetture interessate in ordine alle iniziative da avviare al fine di individuare i soggetti cui affidare, tramite trattativa privata, il servizio di custodia ed acquisto veicoli, ai sensi del citato decreto legislativo 285/1992.

Nell'ambito del sistema sanzionatorio amministrativo, vanno segnalate carenze circa l'osservanza della perentorietà dei termini previsti per l'emissione delle ordinanze ingiunzioni, in casi di ricorso al Prefetto, avverso i verbali di contestazione relativi al Codice della Strada o ad altre materie depenalizzate.

Analoga considerazione va fatta per i ricorsi davanti all'Autorità giudiziaria: le soccombenze dell'Amministrazione, con condanna alle spese, risultano, per lo più, motivate da errori emersi nel corso dell'*iter* procedurale.

In merito alla gestione degli alloggi di servizio gratuiti connessi con l'incarico ed in temporanea concessione, permangono, in molti UTG verificati, le criticità già rilevate, per altro, negli anni precedenti, riguardanti il mancato pagamento e l'eventuale correlato recupero delle utenze (acqua, luce, gas, canone televisivo, riscaldamento, oneri condominiali e TARSU).

Un altro filone di indagini, già, ha riguardato l'esame dell'amministrazione dei beni del Fondo Edifici di Culto, di cui alla legge 20 maggio 1985, n. 222, da parte delle Prefetture e la connessa riscossione dei crediti, ai sensi dell'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1987, n. 33.

Le verifiche svolte hanno evidenziato una scarsa vigilanza da parte degli uffici ministeriali ed una poco proficua attività gestionale in ordine ad alcuni immobili oggetto di esame (mancata redazione dell'inventario dei beni, mancata sottoscrizione dei contratti di concessione in uso), con conseguenti minori incassi provenienti dalla gestione e minori risorse disponibili da destinare alla tutela del patrimonio. Irregolarità sul piano contabile sono emerse anche in relazione alla gestione dei beni mobili destinati a finalità di culto da parte delle c.d. fabbricerie; in particolare, da quanto emerso dai referti ispettivi, appare essenziale definire la loro natura giuridica quali soggetti od organismi di diritto pubblico, al fine di stabilire, in relazione alle ingenti somme che queste amministrano, le corrette procedure di controllo amministrativo-contabile.

### ***Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco***

Anche nel 2011 ha avuto seguito l'attività di accertamento della regolarità amministrativo-contabile delle gestioni condotte dai Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco.

Le indagini hanno riguardato vari aspetti della gestione amministrativo-contabile.

Per quanto attiene, in particolare, alla gestione del personale, si sono registrate criticità legate ad una irregolare corresponsione dei compensi incentivanti la produttività in base al parametro della mera presenza in servizio e non sulla base di specifici programmi o progetti previsti dai rispettivi contratti collettivi di lavoro succedutisi nel tempo, nonché un anomalo utilizzo dello straordinario quale ordinario strumento di programmazione dell'orario di lavoro. La carenza di personale in servizio ha comportato spesso l'attribuzione di incarichi interni

(cassiere, consegnatario) allo stesso soggetto con improprio cumulo di funzioni. Altre irregolarità maggiormente frequenti si sono riscontrate in merito alle intempestive o mancate iscrizioni delle scritture contabili relative ad operazioni di carico e scarico di beni mobili, ai sensi dell'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1999, n. 550.

Al riguardo, si evidenzia che l'amministrazione verificata non ha ancora provveduto all'armonizzazione delle norme previste nel proprio ordinamento speciale per il rinnovo e l'aggiornamento degli inventari dei beni mobili in uso, con le norme del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254, auspicata dalla successiva circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 42 del 30 dicembre 2004, alla luce delle novità apportate dal decreto, così come chiarite ed esplicitate ai punti a), b) e c), della medesima circolare.

Ulteriori irregolarità, emerse dai referti ispettivi, hanno riguardato le verifiche trimestrali di cassa, il conferimento dell'incarico di cassiere, la corretta tenuta del registro di cassa in disarmonia con le disposizioni impartite dal decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1999, n. 550, il tardivo reintegro del fondo scorta.

In merito all'esame dell'attività contrattuale, dagli accertamenti ispettivi sono emerse diverse criticità piuttosto ricorrenti: mancata acquisizione di almeno cinque preventivi in caso di acquisti di beni e servizi, inadeguatezza delle procedure seguite nelle indagini di mercato, omissioni varie nell'esecuzione dei contratti di appalto dei servizi di pulizia e mensa.

Tra i rilievi maggiormente frequenti vanno annoverati, altresì, la mancata attivazione delle procedure di introito delle somme dovute dai privati per i servizi tecnici di soccorso resi dai componenti del corpo dei Vigili del Fuoco, in carenza di pericolo imminente di danni a persone o cose, previsti dall'art. 25 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

Va segnalato, infine, il riscontro di numerose irregolarità relative alla concessione di alloggi di servizio (onerosi, gratuiti, collettivi) in violazione del decreto Ministero degli Interni 6 ottobre 2003, n. 296.

## **C) Ministero della Giustizia**

### ***Uffici Giudiziari***

Si rappresenta, innanzitutto, che la programmazione dell'attività dell'anno prevedeva un'articolazione coerente con quella del bilancio di previsione 2011 della Missione giustizia, alle attività sottese ai programmi ed ai centri di responsabilità individuati, in un'ottica di coordinamento delle esigenze di finanza pubblica.

Si erano, conseguentemente, individuati gli uffici tenendo presente quindi i seguenti programmi: 1) Giustizia civile e penale, i cui due Centri di responsabilità sono il Dipartimento degli affari di Giustizia (DAG) ed il Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria (DOG); 2) Amministrazione penitenziaria, il cui Centro di responsabilità è individuato nel Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria (DAP); 3) Giustizia minorile, il cui Centro di responsabilità è individuato nel Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM).

Nella tabella seguente si evidenzia la massa finanziaria sottoposta a campionamento nel corso delle verifiche del 2011, tenendo presente che sono stati ispezionati n. 10 uffici giudiziari da n. 5 dirigenti S.I.Fi.P..

Tipologia Spesa/Anno	2006	2007	2008	2009	2010
Totale spese liquidate	4.595.068,18	5.112.916,25	5.866.704,01	6.007.136,66	6.148.477,94
Totale spese per ausiliari	1.945.648,36	2.266.456,69	2.718.008,05	1.542.019,00	1.545.341,94
Totale spese per custodie	129.923,04	314.225,26	334.224,23	135.658,06	535.905,19

Nel corso dell'anno 2011 è, pertanto, proseguita l'attività di verifica presso gli Uffici Giudiziari che ha interessato le spese di giustizia ed i sequestri giudiziari, le procedure concernenti il recupero delle spese ripetibili iscritte al campione civile o penale ed anticipate dall'erario, nonché la giacenza dei corpi di reato e di valori nell'ambito di processi o sequestri penali e civili.

Gli eventi maggiormente significativi e con carattere di novità rispetto alle segnalazioni relative all'anno precedente, riguardano in particolare quanto di seguito specificato.

Si segnala, dapprima, che, in ossequio all'indirizzo formulato dalla Procura Generale della Corte dei Conti n. PG8491/2009 P del 6/4/2009, in ordine alle denunce di danno erariale, di cui all'art 53 del Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, l'Amministrazione della Giustizia ha costantemente invitato i Presidenti delle competenti Corti d'Appello interessate a procedere alla costituzione in mora, non solo a fini cautelativi, prestando ogni sollecita ed indispensabile collaborazione per rendere possibile il perseguimento di eventuali responsabilità, consentendo di assicurare tempestività, concreta efficacia ed economicità alle verifiche ispettive ed alla conseguente gestione dei rilievi segnalati nei referti.

In materia di spese di giustizia, particolare attenzione è stata posta agli incarichi di consulenza conferiti agli ausiliari dei giudici. In tale ambito, riguardo al rilevato mancato assoggettamento ad IVA ed IRPEF delle somme ad essi corrisposte a titolo di rimborso spese, le verifiche ispettive hanno evidenziato, in genere, un progressivo adeguamento degli uffici alle risoluzioni dell'Agenzia delle Entrate, nonché alle conseguenti direttive emanate dall'Amministrazione della Giustizia. Le verifiche hanno, altresì, evidenziato una sostanziale carenza delle motivazioni, cioè dell'iter logico seguito nella fase di predisposizione del provvedimento, nelle liquidazioni esaminate a campione: ciò in particolare nella liquidazione dei compensi agli ausiliari col criterio delle vacanze giornaliere, in assenza di adeguata indicazione delle ore strettamente necessarie all'espletamento dell'incarico; oppure con riguardo alla liquidazione di somme a consulenti e periti del giudice con adozione di criteri diversi da quelli previsti dal decreto del Ministero della Giustizia del 30 maggio 2002; o, ancora, con riferimento alle modalità di liquidazione di somme ai collaboratori degli ausiliari del giudice.

Tali affermazioni trovano indiretto riscontro nell'esame delle successive trattazioni delle verifiche da parte del coordinamento, le quali, benché riferite ad anni precedenti, hanno evidenziato effettivi recuperi di somme da parte dell'erario.

Anche per quanto attiene ai sequestri giudiziari, dalle verifiche eseguite sull'apposito registro che riporta, tra l'altro, l'individuazione del bene, del procedimento penale che lo riguarda e dello stato del medesimo, sono emerse varie anomalie (quali ad esempio, la

prolungata giacenza presso le depositerie di mezzi sequestrati, pur in presenza di condizioni giuridiche atte a far cessare le custodie, con oneri aggiuntivi a carico dell'erario). Tali anomalie riscontrate costantemente nelle verifiche anche degli anni precedenti, hanno formato oggetto di predisposizione di apposito programma informatico volto non solo ad ottimizzare i tempi di verifica, ma anche a fornire un più significativo campione per analisi e valutazioni.

Il predetto programma mira ad individuare sostanzialmente due tipologie di rilievo tipiche: a) la regolare liquidazione delle somme al custode; b) la tempestività nella predisposizione dei provvedimenti di disposizione dei beni sequestrati, che causa, se protrattasi nel tempo, ingiustificate corresponsioni di denaro al custode medesimo.

Le risultanze sono di seguito sintetizzate.

Somme liquidate sottoposte a verifica	80.163,95
Somme risultate irregolari	56.538,48
Somme regolari dopo la verifica	40.445,44
Ipotesi di danno da errata liquidazione (a)	16.093,04
Somme liquidabili dalla data del provvedimento irrevocabile	52.610,44
Ipotesi di danno da ritardata esecuzione (b)	3.928,04
Ipotesi totale di danno (a+b)	20.021,08
Numero dei giorni di media da provvedimento irrevocabile e termine custodia	97
Numero dei giorni di media da provvedimento irrevocabile e termine custodia nei soli casi di danno	148

Per quanto attiene, invece, alle incombenze attribuite all'apposita Commissione, prevista dal decreto ministeriale 26 settembre 2005 per procedere all'alienazione straordinaria dei veicoli giacenti presso le depositerie giudiziarie, le verifiche effettuate nel 2011 hanno evidenziato un progressivo miglioramento rispetto alla situazione dell'anno precedente, atteso che le relative procedure di alienazione sono in corso di concreta definizione; pur tuttavia sono stati segnalati casi di stallo delle suddette procedure.

Le verifiche svolte nell'anno 2011 hanno prestato particolare attenzione alle problematiche concernenti il versamento all'apposito Fondo unico giustizia delle somme e dei proventi di cui all'art. 2 del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito nella legge 13 novembre 2008, n. 181 e successive modificazioni ed integrazioni. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della Giustizia e dell'Interno, 30 luglio 2009, n. 127, pubblicato in G.U. n. 197 del 26 Agosto 2009, sono state emanate le disposizioni attuative in materia di Fondo unico giustizia. Gli accertamenti hanno evidenziato una sostanziale regolarità della trasmissione dei dati tra gli organismi pubblici coinvolti ed Equitalia Giustizia s.p.a, attività propedeutica rilevante per la prevista successiva riassegnazione di quote del Fondo all'entrata del bilancio dello Stato per le successive destinazioni.

Nel corso del 2011 le verifiche hanno, infine, evidenziato che, a partire dall'anno 2009, l'amministrazione della Giustizia, sulla scia dei rilievi formulati, ha impartito direttive volte alla erogazione dei compensi al personale legati alla produttività collettiva maggiormente aderenti alle previsioni del contratto collettivo di comparto, le quali subordinano l'erogazione di dette

indennità alla predisposizione di piani e programmi, la cui attuazione deve essere adeguatamente verificata e non deve comunque basarsi sulla mera presenza in servizio. Restano, pertanto, valide le osservazioni riguardo all'erogazione dei predetti compensi per gli anni precedenti, con criteri difformi, atteso che, sia l'art. 4 del C.C.N.L. Comparto Ministeri del 16.02.1999, sia l'art. 4 del C.C.N. Integrativo per il personale del Ministero della Giustizia del 5.04.2000, tuttora vigenti, nel demandare ad ogni ufficio periferico, individuato come sede di contrattazione decentrata, l'Accordo integrativo riguardante alcune materie, conferiscono la possibilità di disciplinare le risorse del Fondo Unico di Amministrazione, al fine di incentivare la produttività e la qualità del servizio, anche con criteri aggiuntivi a quello della sola presenza.

Appare evidente come nell'attribuzione del FUA, soprattutto negli anni dal 2004 al 2008, l'Amministrazione verificata, per effetto della distribuzione generalizzata della indennità in parola, si sia privata di quella maggiore "*utilitas*", derivante dalla finalizzazione dell'attività lavorativa a progetti e programmi strategici, per il buon andamento della Amministrazione stessa, perseguita in sede di contrattazione nazionale. Tali osservazioni possono parimenti riportarsi per ciò che riguarda il personale degli Uffici Notifiche Esecuzione e Protesti (UNEP).

Nel corso del 2011, infatti, sono proseguite le verifiche ai suddetti Uffici che hanno evidenziato problematiche relativamente all'uso dei fondi delle spese di Ufficio: in particolare le verifiche hanno rilevato l'irregolare stipula di assicurazioni contro il furto del denaro contante, pur in presenza di casseforti idonee alla custodia, nonché ingiustificate giacenze di somme sul conto corrente postale, intestato all'UNEP, derivanti da esercizi pregressi.

L'attività ispettiva ha inoltre evidenziato irregolarità quali la mancata trasmissione mensile da parte dell'UNEP dei registri cronologici al Presidente del Tribunale per l'apposizione del visto di regolarità o l'ingiustificata maggiorazione delle trasferte del personale dell'UNEP a carico dello Stato.

### **Case Circondariali e di reclusione**

Nel 2011 è continuata l'attività di accertamento della regolarità amministrativo-contabile delle gestioni condotte dalle Case circondariali e di reclusione.

Le verifiche hanno posto in evidenza, innanzitutto, un anomalo utilizzo di personale del comparto sicurezza in compiti non strettamente riconducibili alla gestione dei detenuti.

Inoltre, si segnala che anche per l'esercizio 2011 le verifiche hanno riguardato il mancato assoggettamento ad IRPEF delle somme liquidate per i rimborsi forfettari dei pasti non consumati e di quelli omnicomprensivi giornalieri (art.7, commi 6 e 9, del decreto Presidente della Repubblica 18.6.2002, n. 164), così come previsto nelle risoluzioni dell'Agenzia delle Entrate n. 41/E del 30.3.2000, n.153/E del 15.12.2004 e n. 143/E del 13.5.2002.

A tale proposito si segnala che il Dipartimento delle Finanze - Direzione legislazione tributaria - con nota n. 285 del 14.1.2011, si è espresso nel senso sopra indicato, confermando la validità delle osservazioni ispettive. Si segnala ancora che, a seguito del predetto parere, alcuni Uffici del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria hanno emanato direttive conformi: si cita ad esempio la nota del Provveditorato Regionale del Lazio n. PRO09-0081574-2001 del 23.11.2011.

Criticità sono state evidenziate nella gestione degli alloggi di servizio, sia per ciò che riguarda l'ottimale sfruttamento economico del bene, sia in ordine a carenze nelle procedure di assegnazione, sia per il ritardo con il quale si procede al recupero delle spese a carico degli assegnatari degli alloggi. Ritardi e disfunzioni sono stati evidenziati nel versamento all'Erario

delle quote di mantenimento dei detenuti e nella gestione delle procedure di recupero crediti per le stesse spese di mantenimento. Dal punto di vista strettamente giuscontabilistico, si segnala come l'Amministrazione Penitenziaria, in ossequio alla raccomandazione contenuta nella circolare R.G.S. n. 42/2004 diretta agli enti ed organismi esclusi dall'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 4.09.2002, n. 254, stia procedendo, sia pur con qualche ritardo, all'utilizzo pieno dell'applicativo SIGMA-DAP, predisposto sulla piattaforma web della Ragioneria generale dello Stato per la gestione dei beni.

Anche per tale tipo di ente verificato è, infine, emersa la necessità di procedere ad un più attento monitoraggio sull'attività del concessionario della riscossione.

### **Centri per la Giustizia minorile**

I Centri per la Giustizia Minorile (CGM) sono l'articolazione territoriale del Dipartimento per la Giustizia Minorile. Essi possono avere competenza sul territorio di più regioni ed esercitano funzioni di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica nei confronti dei servizi minorili da essi dipendenti quali gli istituti penali per i minorenni (IPM), gli uffici per il servizio sociale per i minorenni (USSM) ed i centri di prima accoglienza (CPA). Essi, inoltre, stipulano convenzioni con istituti di istruzione ed università e curano le procedure di selezione del personale in convenzione.

Le verifiche svolte per la prima volta presso questi centri hanno evidenziato, in materia di personale, l'indebita attribuzione del premio per la produttività collettiva, per gli anni dal 2003 al 2008, con criteri e modalità di ripartizione delle risorse non conformi alle disposizioni contrattuali a livello nazionale; nonché modalità di ripartizione del Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali (F.e.s.i.) non conformi alle disposizioni regolamentari di cui al decreto Presidente della Repubblica 18.06.2002, n. 164.

Inoltre sono stati segnalati casi di illegittima adozione di procedure di gara per la fornitura di servizi il cui importo, complessivamente considerato, supera le soglie comunitarie previste dal Codice degli Appalti, in particolare all'art. 29 del decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006.

### **D) Ministero della Difesa**

Nel 2011 sono state eseguite n. 14 verifiche presso enti militari.

La gestione del patrimonio immobiliare è risultata ancora carente sotto il profilo della corretta programmazione degli interventi manutentivi del patrimonio e/o di verifica della utilità di conservazione della titolarità stessa del bene.

In materia di personale sono state rilevate estensioni di benefici ed indennità oltre i limiti fissati dalla norma.

L'attività contrattuale presenta notevoli carenze procedurali sia in fase di aggiudicazione che nella fase di esecuzione dei contratti. Nella prima è stata rilevata una scarsa attenzione alla corretta applicazione delle norme che prevedono la verifica della congruità delle offerte, con accettazione di ribassi particolarmente elevati che suscitano dubbi circa la corretta eseguibilità delle opere secondo le prescrizioni di progetto. Nella fase esecutiva il ricorso a varianti, disposte anche da soggetti non autorizzati, non assicura una corretta gestione delle risorse.

### E) Ministero delle Politiche Agricole

Nelle verifiche presso i Comandi del Corpo forestale dello Stato è stata rilevata l'assenza di strumenti automatici di rilevazione della presenza che comporta la necessità di procedere alla rilevazione della stessa e delle ore lavorate dai "fogli di firma" e quindi manualmente, anche se spesso con l'ausilio di programmi informatici costituiti da fogli di *excel*. Tutto ciò, oltre che poco funzionale, non risulta conforme alle norme vigenti.

A seguito di varie contestazioni mosse in materia di erogazione dell'indennità di cui all'art 12 comma 4, del Decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164 (cosiddetta indennità di "alta montagna"), il Corpo Forestale dello Stato, condividendo i rilievi, ha diramato apposite istruzioni dirette a conseguire una erogazione del compenso più aderente allo spirito della norma.

### F) Ministero per i beni e le attività culturali

Le verifiche svolte in tale ambito hanno riguardato enti dipendenti dal predetto Ministero, alcuni dei quali dotati di autonomia amministrativo-contabile ed altri nei quali l'organizzazione istituzionale prevede la figura del funzionario delegato.

Diverse sono le criticità rilevate ed il riscontro di irregolarità e disfunzioni nelle materie di seguito indicate.

1) *Organizzazione funzionale e spese di personale*. In merito a tale oggetto, le verifiche hanno evidenziato irregolarità:

- a) nel procedimento di attribuzione del trattamento economico per affidamento di incarichi "ad interim" con attribuzione di compensi non legati alla verifica dei risultati raggiunti;
- b) un diseconomico impiego delle risorse umane conseguente all'esubero, nella dotazione organica di fatto, di figure apicali, in assenza dei previsti posti nell'organico di diritto;
- c) la mancata applicazione delle disposizioni in ordine alla riduzione dei compensi ai componenti del Collegio dei revisori, nonché delle indennità e rimborsi ai membri del Consiglio di amministrazione;
- d) l'organizzazione dei turni di vigilanza non conforme alle disposizioni di cui ai C.C.I.M. (Contratti collettivi integrativi) con conseguente indebita assegnazione della correlata indennità; irregolarità ed illegittimità con riferimento alla costituzione ed utilizzazione del fondo di produttività, in particolare per erogazione di compensi in mancanza di una puntuale verifica dei risultati dei progetti e per attribuzione del trattamento accessorio in assenza di preventiva adozione di criteri selettivi di valutazione;
- e) conferimenti incarichi esterni in violazione della normativa vigente.

2) *Gestione amministrativo-contabile*: sono stati riscontrati frequenti inadempimenti degli obblighi derivanti dalle disposizioni concernenti il rinnovo degli inventari dei beni mobili ed immobili, considerati tali a fini inventariali (reperti archeologici, opere d'arte, testi antichi, ecc..). Da ciò consegue una rilevante sottostima del patrimonio pubblico. L'errata fissazione degli importi da introitare per attività svolte dagli enti MIBAC, per conto terzi, non ha assicurato, nella maggior parte dei casi, l'integrale copertura dei costi diretti ed indiretti sostenuti dall'Ente.

Irregolarità sono state riscontrate nell'espletamento delle procedure di gara per l'acquisizione di beni, servizi e forniture, nel reiterato ricorso al rinnovo o proroga dei contratti e all'esternalizzazione dell'attività istituzionale dell'ente nonché nell'attivazione di procedure di anticipo per finanziamento di spese di funzionamento con risorse giacenti nelle contabilità speciali già finalizzate a spese in conto capitale.

La constatata mancata o tardiva realizzazione degli interventi per investimenti determina, presso gli enti, sugli stessi conti di tesoreria, una rilevante e diseconomica giacenza di fondi.

## **2.3 - Verifiche presso Enti ed organismi pubblici**

### **A) Camere di Commercio**

Nel 2011 sono state effettuate n. 7 verifiche alle Camere di Commercio e n. 4 alle Aziende speciali da esse create.

Insieme alle verifiche effettuate secondo la consolidata metodologia utilizzata da oltre dieci anni, sono stati svolti n. 6 monitoraggi sulla base di apposite tabelle di rilevazione dati compatibili con quelle utilizzate tradizionalmente.

La raccolta di dati darà luogo ad un report di sintesi che verrà pubblicato nel corso del 2012.

Sia le verifiche che i monitoraggi hanno permesso di rilevare:

1. la persistente scarsa attenzione delle Camere di commercio all'aggiornamento del Registro delle imprese, ovvero la mancata attivazione delle procedure per la cancellazione delle imprese non attive prevista dal DPR 23 luglio 2004, n. 247;
2. il ritardo con cui le Camere di Commercio attivano le previste procedure sanzionatorie per l'omesso o irregolare versamento del diritto annuale.

Le verifiche 2011 hanno puntato particolarmente l'attenzione sulle modalità di gestione del trattamento economico del personale dirigenziale e non, facendo emergere diffuse irregolarità. In particolare meritano di essere segnalate:

- a) diffuse irregolarità nella determinazione dei fondi per il personale del comparto e nella distribuzione del trattamento accessorio;
- b) profonde criticità nella gestione del personale dirigente, con particolare riguardo ai criteri di quantificazione delle risorse da includere nel fondo ed alle modalità di distribuzione dello stesso;
- c) diffuse criticità in merito alle gestione degli emolumenti degli organi, con particolare riferimento alla mancata applicazione di norme di contenimento della spesa (art. 1, comma 58 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266; art. 6, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78; art. 22 legge 23 dicembre 1999, n. 488; art. 36 legge 27 dicembre 2002, n. 289; art. 1, comma 212, legge 23 dicembre 2005, n. 266; art. 41, comma 7, legge 27 febbraio 2009, n. 14, come modificata dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) ed al mancato versamento in entrata al bilancio dello Stato delle somme non erogate.

Le problematiche più significative in tema di gestione del trattamento economico del personale sono state inserite nel report "Le risultanze delle indagini svolte dai Servizi Ispettivi

di Finanza Pubblica in materia di spese di personale del comparto Regioni ed Enti locali, con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrata”.

E' stata formulata, in collaborazione con i competenti uffici dell'IGF e dell'IGOP, una proposta organica di integrazione della disciplina delle Aziende Speciali delle Camere di Commercio anche alla luce delle novità intervenute a seguito dell'introduzione del comma 8-bis all'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

Tra la fine del 2010 e gennaio 2011 è stata avviata una proficua collaborazione con l'IGOP che ha trasmesso i dati relativi ad alcune tabelle del conto annuale, le quali hanno permesso di evidenziare, prima dell'inizio della verifica alle Camere di Commercio, alcuni possibili elementi critici nella gestione del personale; nel corso dell'anno la collaborazione è proseguita con incontri per l'approfondimento di problematiche peculiari che hanno consentito lo scambio di metodologie di analisi di alcuni dati presenti nel conto annuale.

Nel corso del 2011 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha depositato la sentenza n. 714 con la quale ha condiviso alcuni principi da lungo tempo affermati dai S.I.Fi.P.. Ci si riferisce, in particolare, all'incremento della retribuzione di posizione del segretario generale che non può essere individuata in *“ogni accrescimento delle funzioni dirigenziali, ma occorre in via aggiuntiva “sostanziale” la relativa motivazione con ulteriori e puntuali indicazioni sulla complessità dell'Ente”* soprattutto *“quando, come nella specie avvenuto, si deroga al tetto retributivo massimo ai sensi dell'art. 27, comma 5, del CCNL 23.12.1999”*.

## **B) Enti previdenziali**

Per l'Inps e l'Inpdap l'amministrazione del patrimonio, dopo la cartolarizzazione, vede il riproporsi delle carenze e criticità concernenti: la capacità degli enti di gestire le situazioni di morosità; l'assenza di collaborazione tra uffici amministrativi ed avvocatura per il recupero delle unità abitative o commerciali oggetto di occupazione *“sine titolo”* o per il recupero dei crediti.

La gestione dei rapporti libero professionali tra i medici e gli Istituti previdenziali e assistenziali ha evidenziato criticità relative alla mancata rilevazione automatica dell'orario di lavoro dei medici ed alla mancata verifica delle situazioni di incompatibilità, previste dalla contrattazione collettiva, tra l'incarico affidato dagli Istituti e quelli ottenuti come libero professionista da privati. L'INAIL ha condiviso il rilievo e diramato apposite disposizioni dirette a rimuovere le situazioni che vi hanno dato luogo.

## **C) Enti del Servizio Sanitario Nazionale**

### *Attività libero professionale intramuraria*

Le indagini sullo svolgimento dell'attività libero professionale intramuraria continuano a portare alla luce numerose irregolarità, anche causative di danni all'erario, puntualmente segnalate alle competenti Procure della Corte dei Conti: si tratta, in particolare, della c.d. *“intramoenia allargata”* che, nonostante il carattere eccezionale ed i vincoli cui è sottoposta, raramente viene gestita dalle ASL/AO nei limiti di legge.

Sono state rilevate numerose situazioni di svolgimento delle attività *intramoenia* in più studi privati collocati anche al di fuori del territorio regionale pur in presenza di accertati spazi all'interno delle strutture aziendali, e lo svolgimento delle stesse durante l'orario istituzionale senza recuperare il tempo ad essa sottratto.

Anche il riscontro dei versamenti all'Azienda delle tariffe percepite dai medici (o dalle strutture sanitarie convenzionate per l'utilizzo degli spazi) ha presentato criticità: va ricordato, al riguardo, che *“Il medico dipendente dell'azienda sanitaria locale che opera in regime di*

*intramoenia agisce nella qualità di agente contabile” 1 con tutti i vincoli e le regole che ne derivano. Al riguardo, sono state rilevate situazioni di anticipata corresponsione al medico dei proventi da intramoenia da questo fatturati, prima della riscossione degli stessi da parte della struttura convenzionata che li ha acquisiti dagli utenti.*

#### *Medici di medicina generale e pediatri di libera scelta*

I riscontri effettuati hanno fatto emergere situazioni di irregolarità nell'erogazione delle innumerevoli indennità (derivanti dagli accordi nazionali, regionali e aziendali) e di situazioni di incompatibilità connesse anche alla scarsità dei controlli operati.

#### *Incarichi professionali*

La materia è stata approfondita sia presso gli enti del SSN che presso le Università e gli enti di ricerca facendo emergere problematiche di rilievo: presso le ASL e AO è diffusissimo l'utilizzo di co.co.co. (non sempre adeguatamente selezionati) per lo svolgimento di attività del tutto assimilabili a lavoro dipendente. Taluni provvedimenti di stabilizzazione operati dalle Regioni hanno, da una parte, confermato l'improprio utilizzo dell'istituto per coprire carenze di organico e, dall'altra, in qualche modo, *“legittimato”* l'operato delle Aziende. Sono, in ogni caso, da censurare le stabilizzazioni di collaboratori acquisiti (a suo tempo) senza alcuna procedura selettiva.

#### **D) Enti di ricerca**

Negli enti di ricerca sono attivi incarichi professionali esterni, reiteratamente prorogati, non destinati a specifici progetti o necessità ma allo svolgimento di attività genericamente individuate e con caratteristiche di stabilità.

#### **E) Università**

Nelle università le indagini svolte hanno fatto rilevare, in primo luogo, l'improprio affidamento a docenti *“a tempo pieno”* di incarichi libero-professionali che la normativa di riferimento – compresa la recente legge 30 dicembre 2010 n. 240 di riforma del settore – non sembra consentire.

#### *Buoni pasto personale docente*

Nel 2011 è emersa la problematica consistente nell'indebito accollo al bilancio dell'Ateneo, in misura di 2/3 del costo, della spesa per il pasto fruito dal personale docente presso la mensa universitaria, sulla base di una non corretta interpretazione della legge 29 gennaio 1986, n. 23, che attribuisce tale beneficio solo al personale tecnico ed amministrativo tenuto conto che ai professori universitari non si applica l'art. 2 del DPCM 5 giugno 1997, emanato a seguito di quanto disposto dall'art. 2, comma 11 della legge 28 dicembre 1995, n. 550.

#### *Spin off*

La gestione di queste partecipazioni societarie ha rivelato la presenza di situazioni non conformi al disposto dell'art. 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008) sotto il profilo della natura delle partecipazioni, non sempre riconducibili

---

1 Fra le altre: CORTE DEI CONTI – Regione Abruzzo – Sentenza n. 857/2007

all'attività istituzionale, di durata non limitata alla fase di start-up e non economiche in quanto produttive di oneri (per aumenti di capitale) o perdite patrimoniali.

#### **F) Autorità portuali**

Per tali strutture le irregolarità rilevate nell'anno 2011 con carattere di generalità si sostanziano nelle seguenti:

- ritardo nei pagamenti dei canoni concessori;
- proroghe di contratti di servizi in difformità a quanto stabilito dalla normativa vigente;
- irregolarità nell'affidamento di incarichi di consulenza.

#### **G) Alta formazione artistica e musicale (AFAM)**

Presso gli Istituti AFAM (Accademie e Conservatori) si sono rilevate irregolarità concernenti:

- la gestione degli inventari;
- la mancata verifica della presenza di offerte sul sito "Consip" prima di procedere agli acquisti di beni e servizi;
- la mancata certificazione dell'agibilità e dell'idoneità all'uso di immobili utilizzati per l'insegnamento.

### **2.4 - Verifiche presso gli enti territoriali**

---

Nell'anno 2011 è proseguita l'attività di verifica presso le autonomie territoriali, espletata ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In particolare, ai tradizionali accertamenti nei confronti di Comuni e Province si sono aggiunte specifiche visite ispettive presso le Comunità montane.

E' stata portata a compimento, inoltre, l'attività istruttoria susseguente alla verifica amministrativo-contabile eseguita, nel corso del 2010, presso un'Amministrazione regionale ed è stata effettuata una verifica presso un'altra Regione.

Di seguito si dà conto delle tematiche d'indagine sviluppate e degli esiti delle ispezioni, alcune delle quali hanno dato luogo ad interventi di censura da parte della Corte dei Conti ovvero hanno ispirato significativi interventi di modifica normativa.

#### **Comuni e Province**

Motivi di economia espositiva inducono a trattare congiuntamente queste due tipologie di Enti.

Essi, infatti, sono soggetti sostanzialmente alla medesima disciplina normativa, per quanto attiene ai costi del personale (si applica, infatti, il medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro) ed alla disciplina di bilancio, per la quale entrambi fanno riferimento alle prescrizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali; di seguito: TUEL).

I controlli hanno interessato, in particolare:

- le spese di personale;
- gli equilibri di bilancio;
- la gestione dell'indebitamento;

- il rispetto dei vincoli nascenti dal Patto di stabilità;
- l'affidamento dei servizi pubblici locali, anche sotto il profilo dei rapporti finanziari tra ente locale controllante e strutture partecipate.

Come accennato, alcune delle conclusioni cui i S.I.Fi.P. erano giunti, anche negli anni precedenti, a seguito dell'attività di verifica sono state recepite sia dalla giurisprudenza che dal legislatore.

#### *Spese di personale*

Tale tipologia di spesa rappresenta, da diverso tempo, una tradizionale tematica d'indagine da parte dei S.I.Fi.P., considerato che da circa un decennio l'Ufficio ha proceduto a prestare attenzione ai i c.d. "costi da contrattazione decentrata", sulla base dei poteri riconosciuti all'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Testo unico del Pubblico Impiego).

Gli accertamenti compiuti hanno avuto ad oggetto, come di consueto, le modalità di costituzione e ripartizione dei fondi per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività, relativi al personale del comparto ed a quello con qualifica dirigenziale.

Nel corso del 2011, tuttavia, un significativo elemento di novità è stato apportato dall'applicazione delle disposizioni del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale, nel più generale ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica, ha posto un freno alla crescita delle retribuzioni, ivi incluso il trattamento accessorio.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo, l'art. 9, comma 2-*bis*, ha previsto, per tutto il triennio 2011-2013, una sorta di blocco delle risorse decentrate, che non possono superare, complessivamente, il corrispondente importo dell'anno 2010 e, inoltre, sono automaticamente ridotte in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Ulteriori limiti sono stati posti (comma 21) agli effetti economici delle progressioni orizzontali e tra le aree.

Gli accessi ispettivi, pertanto, hanno avuto ad oggetto il rispetto delle significative limitazioni contenute nella novella ordinamentale, evidenziando diverse criticità fatte puntualmente oggetto di segnalazione alla Magistratura contabile.

Esse, d'altro canto, si sono sommate alle altre problematiche, già evidenziate negli anni trascorsi, che possono sinteticamente riassumersi nella ripetuta violazione, salve rare eccezioni, delle norme dei contratti collettivi nazionali in materia di costituzione e ripartizione dei fondi.

In generale, si può affermare che l'improprio utilizzo degli strumenti di contrattazione decentrata ha innescato una dinamica retributiva estremamente significativa, la quale ha comportato oneri notevolmente superiori a quelli previsti al momento dell'emanazione dei contratti collettivi nazionali.

Tale situazione è aggravata, nel caso di specie, dal fatto che gli incrementi stipendiali si sono rivolti prevalentemente verso emolumenti a carattere fisso e continuativo (in particolare, progressioni economiche orizzontali e compensi a carattere indennitario), a tutto detrimento di istituti più propriamente meritocratici (produttività individuale e collettiva), in palese contrasto, tra l'altro, con gli indirizzi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. "Riforma Brunetta").

Tali conclusioni hanno trovato definitiva sistematizzazione in un *report* intersettoriale avente ad oggetto, appunto, “*Le risultanze delle indagini svolte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica in materia di spese di personale del comparto Regioni ed Enti locali, con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrata*”.

La pubblicazione, che ha avuto ampio risalto sulla stampa specializzata, associa all’esposizione delle varie problematiche alcune indicazioni operative, suggerendo settori critici d’intervento.

Tra le tematiche affrontate in dettaglio, assume particolare risalto la questione delle modalità di determinazione del trattamento retributivo accessorio dei segretari comunali e provinciali. Al riguardo, nell’ambito della legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) è stata infine risolta la *vexata quaestio* dei rapporti tra maggiorazione della retribuzione di posizione ed “indennità di galleggiamento”, adottando (v. art. 4, comma 26) un indirizzo interpretativo conforme alle esigenze di contenimento dei costi del lavoro pubblico che, tra l’altro, ha posto fine ad un significativo contenzioso che si stava sviluppando.

Altri aspetti significativi esaminati in materia di personale hanno riguardato, rispettivamente:

1) *la definizione degli organici, il contenimento della spesa complessiva e la sua incidenza sul totale delle spese correnti*. In merito a tale punto, i risultati delle verifiche evidenziano che circa il 30% degli enti non ha rispettato le norme imposte dalle varie leggi finanziarie degli ultimi anni e dallo specifico D.P.C.M emanato in materia, diretti ad una definizione degli organici più aderente alla programmazione dei fabbisogni. Per quanto concerne la spesa complessiva del personale, inoltre, negli enti in cui l’ammontare di tale voce è stato mantenuto nei limiti imposti dalle norme (circa il 70% dei Comuni verificati), la sua incidenza sul totale delle spese correnti è, comunque, aumentata;

2) *la possibilità di assunzione di nuovo personale e di stabilizzazione del personale precario alla luce delle recenti disposizioni limitative al riguardo*: relativamente a tali prescrizioni, le irregolarità riscontrate hanno riguardato oltre la metà degli enti esaminati sia per quanto riguarda le assunzioni, effettuate in numero superiore ai tetti ammessi, sia per quanto concerne le stabilizzazioni, risultate carenti sia sotto il profilo procedurale che nella quantificazione dei periodi utili all’immissione in ruolo. Inoltre, in alcuni casi sono emerse stabilizzazioni a favore di tipologie di personale, quali quelle di cui agli articoli 90 e 110 del Testo unico degli Enti Locali, non destinatarie della specifica normativa;

3) *le progressioni verticali ed orizzontali concesse*: per quanto concerne tali aspetti, le irregolarità sono state riscontrate in più del 70% degli enti ispezionati. Esse hanno riguardato, nella quasi totalità degli enti, il mancato rispetto del principio, costituzionalmente sancito, dell’adeguato accesso dall’esterno, nell’attivazione delle procedure per le progressioni verticali (mancata contemporanea indizione di concorsi pubblici per una percentuale non inferiore al 50% dei posti disponibili), oltre alle tipiche criticità rinvenibili nelle sottostanti procedure selettive, per carenza di adeguati e soprattutto oggettivi sistemi valutativi da porre quale fondamento in entrambe le tipologie di progressione;

4) *la mobilità, le mansioni superiori e gli incarichi dirigenziali a contratto*: relativamente a detti punti si è riscontrata una sostanziale regolarità in materia di mobilità, riscontrando per essa solo alcuni sporadici casi di mancata comunicazione al competente Dipartimento per la Funzione pubblica, mentre più numerose si sono presentate le anomalie in materia di mansioni

superiori e di affidamento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2, del TUEL, per il superamento dei limiti ammessi;

5) *i rapporti di collaborazione con personale esterno*: in materia di collaborazioni ed affidamento di incarichi esterni le irregolarità (reiterazione incarico, anomalie procedurali, mancate comunicazioni alla Corte dei Conti, omesse pubblicazioni sul sito Web istituzionale, affidamenti in contrasto del principio di separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione amministrativa) hanno riguardato la quasi totalità degli enti verificati.

Per chiudere la materia delle spese di personale, si segnala che, in molteplici casi, le verifiche implementate negli anni precedenti sono sfociate, nel corso del 2011, in rilevanti pronunce di responsabilità per danno erariale, le quali hanno confermato la bontà delle argomentazioni sostenute in sede ispettiva.

### *Equilibri di bilancio*

Attraverso l'utilizzo dell'applicativo informatico elaborato sin dal 2007, sono state portate alla luce significative situazioni di squilibrio finanziario.

Va segnalato come le dimensioni del fenomeno appaiano in crescita significativa e coinvolgano, da un lato, Enti di grandi dimensioni, e, dall'altro, Amministrazioni dislocate in aree geografiche che, in precedenza, sembravano immuni.

I controlli hanno avuto ad oggetto, in particolare, le seguenti materie:

- analisi pluriennale dei bilanci previsionali ed assestati degli Enti;
- analisi pluriennale dei rendiconti di gestione;
- analisi degli equilibri di bilancio, sia di parte corrente, sia di parte capitale;
- attenzione alla quantificazione ed alla composizione dei risultati d'amministrazione;
- attenzione all'andamento della liquidità, sia libera, sia vincolata;
- attenzione alla gestione dei residui.

L'individuazione di tali tematiche, quali indicatori in grado di evidenziare il reale grado di solidità finanziaria degli enti locali, è stata condivisa dal Legislatore il quale, in sede di emanazione del "Decreto premi e sanzioni" (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149), ha previsto che: *"Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile ... qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:*

- a) *ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;*
- b) *disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;*
- c) *anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi".*

Al fine di attuare la novella legislativa, si è reso necessario implementare, con la collaborazione di altri Ispettorati della Ragioneria generale, un sistema di elaborazione dei dati SIOPE (un *data mart*) la cui gestione consenta di pervenire all'individuazione delle situazioni più critiche.

L'elaborazione del relativo applicativo informatico, iniziata nel corso del 2011, si concluderà nel corso del 2012 e fornirà preziose informazioni per un'analitica individuazione degli enti da sottoporre a controllo.

### *Patto di stabilità*

Tra i criteri utilizzati per la selezione degli enti da verificare, particolare rilevanza acquista il dato della violazione dei vincoli del Patto di stabilità.

Peraltro, sotto tale specifico profilo, le verifiche amministrativo-contabili compiute presso gli enti locali hanno permesso di accertare, accanto a fenomeni di palese violazione della normativa, altre ipotesi, forse ancora più rilevanti, di elusione della stessa, realizzata soprattutto attraverso una non corretta gestione dei documenti contabili.

Anche in questo caso, la presa d'atto della rilevanza del fenomeno ha indotto il Legislatore ad intervenire con norme aventi una spiccata finalità antielusiva.

I commi 30 e 31 dell'art. 31 della già citata legge 12 novembre 2011, n. 183, prevedono:

- la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dagli enti locali che si configurino elusivi delle regole del patto di stabilità interno;
- l'applicazione, da parte della Corte dei Conti, di una sanzione pecuniaria nei confronti degli amministratori e del responsabile del servizio economico-finanziario, laddove si accerti che *“il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive”*.

L'utilizzo dell'applicativo informatico basato sulle risultanze dei dati SIOPE, cui si è fatto cenno in precedenza, contribuirà all'individuazione delle situazioni violative delle suddette disposizioni di legge, per quanto attiene, in particolare, all'improprio utilizzo della sezione di bilancio dedicata ai servizi per conto di terzi (c.d. *“partite di giro”*).

### *Indebitamento*

In questo settore, le problematiche affrontate sono state molteplici, anche in considerazione della rinnovata attenzione normativa verso la progressiva riduzione dello stock di debito delle Pubbliche Amministrazioni, ivi inclusi gli enti locali.

Primario oggetto di accertamento, pertanto, è stato costituito dal rispetto della norma di cui all'art. 204 del TUEL, nella parte in cui prevede l'impossibilità, per gli enti locali, di assumere nuovi mutui laddove l'importo degli interessi superi una determinata soglia.

Uguale attenzione è stata riservata, peraltro, alle modalità di utilizzo degli strumenti debitori, i quali vanno destinati esclusivamente al finanziamento di spese d'investimento, in attuazione di principi di derivazione costituzionale (art. 119, comma 6, della Costituzione), recepiti con norme di dettaglio dalla legislazione primaria (art. 202 del TUEL ed art. 3, commi da 16 a 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350).

La materia, tuttavia, appare caratterizzata da un'evoluzione magmatica. Così, accanto alle tradizionali forme d'indebitamento (mutui e prestiti obbligazionari), si va sviluppando una vasta congerie di strumenti (ad esempio *leasing* e sue derivazioni).

I S.I.Fi.P. hanno cominciato ad approfondire anche questi strumenti contrattuali innovativi, soprattutto in considerazione del rischio di un utilizzo dei relativi proventi a fini elusivi del Patto di stabilità.

### *Affidamento e gestione dei servizi pubblici locali*

In altra parte del presente lavoro si farà cenno alle verifiche compiute presso strutture societarie o parasocietarie partecipate in varie forme dagli enti territoriali.

In questa sede, in maniera sintetica, si può segnalare come, all'esito delle indagini sugli enti locali, siano state stigmatizzate le modalità di affidamento dei servizi pubblici, non sempre coerenti con l'evoluzione della normativa, soprattutto di derivazione comunitaria, in materia di "affidamenti *in house*".

Inoltre, il confronto tra le due contabilità (quella comunale o provinciale ed i bilanci delle società) ha evidenziato, in alcuni casi, preoccupanti fenomeni di disallineamento delle partite creditorie e debitorie, nel senso che la società vantava crediti ai quali, talvolta, non corrispondevano voci passive nel bilancio dell'ente locale socio. Quest'ultimo, pertanto, esponeva una situazione finanziaria non sempre conforme ai principi (primo tra tutti, quello di veridicità) di cui all'art. 162 del TUEL.

### **A) Comunità montane**

Su iniziativa dei Servizi ispettivi di finanza pubblica, è stato seguito e realizzato un nuovo filone di indagine nei confronti delle Comunità Montane. L'interesse ad esaminare detti enti nasce a seguito dei recenti dibattiti istituzionali sulla opportunità di mantenere in vita dette strutture regionali. Le problematiche esaminate ricalcano, considerate le numerose similitudini ordinamentali con i Comuni, in massima parte gli stessi argomenti trattati per gli enti locali, a cui sono aggiunte specifiche verifiche circa la realizzazione dei progetti affidati alle Comunità, finanziati con risorse proprie o svolti per conto di altri enti.

L'attività progettuale svolta (in molti casi portata a conclusione oltre i termini previsti) è risultata, spesso, carente della necessaria documentazione di rendicontazione determinando, al contempo, una diseconomica giacenza di fondi.

Un'ulteriore specifica criticità, per tali enti, è stata riscontrata nell'impiego di personale a tempo determinato, appartenente al comparto privatistico (operai forestali), per il quale è stata evidenziata la mancata previsione nell'organico di diritto e la omessa comunicazione alla Ragioneria generale dello Stato circa le unità in servizio, ai fini della predisposizione del conto annuale del personale.

### **B) Regioni**

Nel corso del 2010, era stata effettuata una verifica presso un'Amministrazione regionale che, a seguito della violazione del Patto di stabilità, è stata sottoposta alla procedura di cui all'art. 14, comma 22, del già citato decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La norma prevede, in particolare, la predisposizione, da parte del Presidente della Regione (nella qualità di commissario *ad acta*), di un piano di stabilizzazione finanziaria da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel corso del 2011, i S.I.Fi.P. hanno contribuito attivamente alla redazione, da parte dei competenti organismi regionali, del suddetto piano di stabilizzazione, formulando alcuni rilievi che sono stati recepiti nel documento finale, trasmesso al Ministero per la definitiva approvazione.

Inoltre, nel 2011, è stata portata a conclusione, presso una diversa Regione, una nuova visita ispettiva che si è concentrata sulla verifica di eventuali scostamenti dagli obiettivi di

finanza pubblica, in attuazione del summenzionato art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

### **C) Aziende erogatrici di servizi pubblici**

L'esternalizzazione crescente dei servizi pubblici da parte degli Enti locali con affidamento di servizi ad aziende consorzi o società controllate, ha reso necessario ed utile programmare, anche per il 2011, visite ispettive presso tali organismi.

Sul piano normativo il potere ispettivo risulta legittimato dall'articolo 60, commi 3 e 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo il quale i S.I.Fi.P. possono effettuare visite ispettive per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, oltreché sulle Pubbliche amministrazioni soggette alla disciplina del decreto legislativo n. 165 sopra citato, anche sugli enti pubblici economici e sulle aziende che producono servizi di pubblica utilità.

In tale ampia dizione legislativa possono farsi rientrare tutte le forme giuridiche di gestione di servizi pubblici, ivi comprese quelle in forma societaria.

Pertanto, sulla base dei descritti presupposti, sono state effettuate verifiche amministrativo contabili presso alcune aziende erogatrici di servizi di pubblica utilità, operanti in settori diversificati quali:

- formazione professionale ed orientamento al lavoro;
- la gestione del recupero ambientale e riqualificazione del territorio, con interventi di creazione, sistemazione e ristrutturazione delle aree a verde, ed il rifacimento dell'arredo urbano;
- la gestione del servizio idrico integrato (reti ed impianti acqua, fognatura e depurazione) e dei gas (reti ed impianti di distribuzione).

Gli accertamenti ispettivi, mirati a verificare la correttezza delle procedure di spesa seguite dalle aziende in questione, ha focalizzato gli accertamenti con particolare riferimento alle spese di personale, alle spese per consulenze ed alle spese per appalti di opere e forniture di beni e servizi, anche alla luce delle nuove disposizioni contenute nel decreto-legge 25 agosto 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Inoltre, sono stati verificati i rapporti finanziari tra enti locali controllanti ed aziende controllate al fine di accertare la sussistenza, nei relativi bilanci, delle reciproche poste creditorie e debitorie, rilevando sovente notevoli discrasie.

Infine, è stato verificato il livello dell'indebitamento delle predette aziende, al fine di valutare i possibili risvolti negativi sui futuri equilibri di bilancio dell'Ente locale controllante.

Pur nella loro diversità, dette Aziende hanno evidenziato irregolarità comuni di cui si segnalano di seguito le principali.

In tema di personale si è rilevato, in particolare, una illegittima costituzione dei rapporti di lavoro con assunzione di dipendenti senza una specifica selezione ed una indebita applicazione delle disposizioni in materia di stabilizzazione.

Per quanto concerne le indennità di carica, sono stati rilevati casi di incompatibilità di incarico per conflitto di interessi, nonché l'attribuzione di compensi in misura superiore al massimo consentito dalla normativa in vigore, riscontrando, in alcuni casi, la mancata riduzione del numero dei componenti del Consiglio di amministrazione ed il conseguente mancato adeguamento dello Statuto, così come previsto dall'art. 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Per quanto concerne l'affidamento degli incarichi, si è rilevato l'anomalo conferimento a professionisti esterni di attività che potevano essere svolte all'interno dell'Azienda, considerata la presenza di adeguate professionalità, oltre alla mancata adozione di criteri e procedure comparative per la scelta trasparente delle citate professionalità esterne (consulenze, collaborazione, incarichi professionali, ecc.).

Sotto l'aspetto contabile, in alcuni casi, si è rilevato il mancato rispetto del principio di equilibrio tra costi e ricavi, l'errata determinazione delle poste legate all'IRAP ed all'IRES, l'omessa contabilizzazione del costo relativo all'IVA indetraibile sugli acquisti, nonché uno sbilanciato rapporto tra l'attivo ed il passivo corrente.

Anche in ordine alla stipula di contratti per l'acquisto di beni e l'affidamento di servizi, si è registrato il mancato rispetto delle procedure di gara per la scelta del contraente, con affidamento di lavori, spesso, in maniera diretta.

## **2.5 - Attività svolta d'intesa con altre Amministrazioni**

### **A) Verifiche presso le Società di gestione aeroporti in base a Convenzione con ENAC**

Nel 2011, a seguito di apposita Convenzione stipulata con l'ENAC, sono state attivate verifiche finalizzate presso le Società aeroportuali. Dalle indagini effettuate sono emerse:

- diffuse difficoltà di ordine essenzialmente economico (carenze di entrate a fronte di rilevanti spese fisse) tali da compromettere anche l'equilibrio di bilancio;
- irregolarità nella gestione dei fondi, ex art. 17 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 (Diritti aeroportuali);
- irregolarità nella gestione del personale sia in relazione al reclutamento che all'entità delle retribuzioni erogate.

### **B) Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile**

Sono proseguite nell'anno 2011, nei modi e nei tempi previsti dal protocollo d'intesa del 14 febbraio 2003, i controlli per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile - sulla legittimità ed efficienza dell'azione amministrativa posta in essere dai commissari straordinari delegati a fronteggiare situazioni di emergenza o la realizzazione di grandi eventi, secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 30 gennaio 1993, n.51.

Le verifiche, principalmente, hanno riguardato le tematiche di seguito elencate.

1) *Accertamento del reale stato di attuazione delle ordinanze*: in merito a tale punto il risultato delle verifiche ha rilevato, nella maggior parte dei casi, inefficienza, inefficacia, disorganicità e ritardi dell'azione amministrativa nella pianificazione, programmazione e realizzazione degli interventi alle infrastrutture e di sostegno ai soggetti privati ed attività produttive.

Un aspetto innovativo in materia è stato costituito dalla rilevazione dell'applicazione delle disposizioni introdotte dall'Ordinanza n. 3910 del 4 dicembre 2010 con la quale, tra l'altro, è stato previsto l'obbligo di inoltrare, da parte dei Commissari delegati, di una relazione trimestrale sullo stato di avanzamento delle attività da espletare, dell'elenco degli atti e dei provvedimenti adottati. La riscontrata inosservanza di tale disposto non consente, tra l'altro, il completo e costante monitoraggio delle attività svolte dai Commissari delegati da parte degli organi preposti ai controlli;

2) *verifica dell'ammontare delle risorse utilizzate per il funzionamento delle strutture e delle spese sostenute per il personale degli organi commissariali*: di notevole rilievo,

l'ammontare degli oneri di funzionamento sostenuti per le strutture commissariali, in qualche caso, riscontrato oltre il limite fissato dalle ordinanze. Ciò è conseguito, nella maggior parte delle situazioni esaminate, da indebita corresponsione del trattamento economico accessorio a figure non previste o ad una incongrua determinazione dei compensi non rapportata a parametri obiettivi precedentemente determinati. In qualche caso non sono state applicate le misure adottate in materia di riduzione delle spese di funzionamento e di personale, contenute nella già citata ordinanza n. 3910 del 2010, finalizzate all'allineamento delle spese del Dipartimento della Protezione Civile alle manovre di finanza pubblica quali, tra l'altro, la riduzione dei compensi spettanti ai Commissari delegati in misura non inferiore al 10%, (in adeguamento a quanto disposto dal decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 luglio 2010, n.122) e la rideterminazione, nei casi delle emergenze prorogate, delle prestazioni di lavoro straordinarie nel limite di 30 ore mensili pro-capite;

3) *aggiudicazione degli appalti ed acquisizione di beni e servizi*: nella materia di cui trattasi, ricorrente è stata la constatazione della mancata esplicitazione, nei decreti commissariali, dei motivi che hanno determinato il ricorso a procedure derogatorie al Codice dei Contratti di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modifiche ed integrazioni, nella quasi generalità dei casi, previste nelle Ordinanze di Protezione Civile. L'esigenza del superamento di tali criticità, già poste in evidenza anche dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (determinazioni n. 21 del 5 aprile 2000, n. 20 del 30 luglio 2002 e la n. 1, 2, 3 e 4 del 14 gennaio 2004), è stata, del resto, specificatamente prevista dalla Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004. La frequente non corretta qualificazione di lavori di somma urgenza, in assenza dei presupposti previsti, unitamente all'approvazione di perizie di variante, ha determinato in qualche caso l'irregolare affidamento diretto di lavori o fornitura di beni e servizi anche oltre la soglia comunitaria. Numerose sono le irregolarità emerse per reiterazione di affidamento di incarichi di collaudo a medesimi professionisti esterni e per l'utilizzo di risorse non strettamente correlato al superamento del contesto emergenziale;

4) *gestione amministrativo – contabile e rendicontazione*: relativamente a tale aspetto, la frequente mancata apertura di contabilità speciali o il parziale afflusso alle stesse delle risorse complessivamente assegnate alla gestione commissariale unitamente ad omissione di contabilizzazione o formalizzazione di impegni di spesa, oltre a non garantire il completo espletamento delle procedure previste per il controllo preventivo da parte della magistratura contabile, recentemente introdotto, non hanno consentito una regolare rendicontazione amministrativa alla competente Ragioneria territoriale e la presentazione dei conti amministrativi e giudiziali alla Delegazione della Corte dei Conti.

Nella maggior parte dei casi, altresì, l'inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 8 del decreto legge 12 novembre 1996, n.576, convertito con modificazioni dalla legge 31 dicembre 1996, n. 677, che prevedono la revoca, totale o parziale, dei finanziamenti già assegnati ed erogati, laddove gli stessi non vengano utilizzati entro 18 mesi dalla loro assegnazione, ha comportato la mancata restituzione di economie realizzate sui fondi assegnati, impiego degli stessi in assenza di autorizzazione da parte del Dipartimento stesso e una diseconomica giacenza o trasferimento degli stessi fondi presso altri organismi ( Regioni, Enti locali, Prefetture).

## CAPITOLO 3 - ATTIVITA' DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE SUGLI ENTI PUBBLICI E DI RILEVANZA PUBBLICA

L'attività svolta dall'IGF nel 2011 può essere descritta attraverso le seguenti aree d'intervento:

1. attività istituzionale di vigilanza e controllo sugli enti ed organismi pubblici non territoriali;
2. sviluppo di nuove procedure tese all'ottimizzazione dei risultati nello svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ispettorato.

L'attività di vigilanza sui bilanci e le gestioni degli enti ed organismi pubblici - in termini di verifica della corretta applicazione di disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, finalizzata al perseguimento di proficuità ed economicità gestionali - è stata sviluppata secondo le seguenti linee principali:

### **Bilanci degli enti ed organismi pubblici vigilati**

L'esigenza di tutela dell'obiettivo rappresentato dalla stabilità finanziaria del sistema economico nazionale è stata perseguita, anche nel corso dell'anno 2011, principalmente attraverso l'applicazione delle misure di risanamento della finanza pubblica introdotte dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché delle altre misure di contenimento della spesa pubblica vigenti.

L'esigenza di proseguire nell'azione di rigoroso contenimento della spesa pubblica, già intrapresa nei decorsi esercizi e finalizzata a conseguire gli obiettivi prefissati dal Governo che, in linea con gli accordi assunti con le Autorità europee, si prefiggono il raggiungimento del pareggio di bilancio per il 2013, ha trovato conferma, nel corso del 2011, principalmente, nell'adozione del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari" e del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Al fine di garantire, per l'anno 2012, la corretta e puntuale applicazione dell'insieme di norme interessanti gli enti ed organismi pubblici e le società partecipate, riguardanti molteplici voci di spesa pubblica, al termine dell'anno 2011 è stata predisposta la circolare ministeriale n. 33 del 28 dicembre 2011, con la quale è stata segnalata alle Amministrazioni centrali ed agli enti ed organismi vigilati l'esigenza di adottare, nella predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2012, comportamenti in linea con i suddetti obiettivi prefissati e, nello specifico, di porre in essere le opportune iniziative ai fini di una impostazione previsionale secondo criteri volti principalmente al contenimento delle spese.

Nella citata circolare, cui è allegato un quadro sinottico riepilogativo delle numerose norme di contenimento della spesa pubblica, sono stati altresì evidenziati alcuni elementi di approfondimento finalizzati a chiarire dubbi interpretativi sorti in relazione a talune disposizioni già vigenti e si è provveduto a fornire indicazioni in merito sia a norme che hanno subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore di successive disposizioni, sia a quelle introdotte dal decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che, inserendosi nel quadro complessivo degli obiettivi finalizzati al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica, comportano significativi riflessi nella gestione amministrativo-contabile degli enti.

### **Razionalizzazione e monitoraggio della spesa pubblica**

In merito alle disposizioni vigenti nel 2011, recanti adempimenti vari in capo agli enti pubblici destinatari delle misure di contenimento e con il coinvolgimento degli organi di controllo (collegi sindacali e collegi di revisione), sono state emanate le istruzioni tese a porre in essere le più idonee modalità attuative.

In particolare giova rammentare che, relativamente all'impostazione del bilancio di previsione degli enti ed organismi pubblici per l'esercizio 2011 è stata emanata la circolare n. 40 del 23 dicembre 2010. La circolare di cui trattasi, nella quale sono state richiamate anche le modalità di applicazione, ai bilanci delle Amministrazioni pubbliche interessate, di alcune disposizioni contenute nel decreto legge n.78/2010 (in particolare: articolo 6) e riguardanti ulteriori misure di riduzione della spesa pubblica (per organi ed organismi, consulenze, relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità, rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, formazione, autovetture), ha riepilogato altresì i termini entro i quali gli enti ed organismi pubblici sono tenuti ad effettuare i versamenti al bilancio dello Stato dei risparmi conseguenti alle riduzioni di spesa connesse all'applicazione dell'articolo 6 del menzionato decreto legge n. 78/2010, cui si aggiungono quelli derivanti dall'applicazione delle misure di contenimento introdotte dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Con successiva circolare n. 19 del 16 maggio 2011 è stata comunicata l'istituzione dell'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato destinato ad accogliere il versamento delle somme derivanti dalle riduzioni di spesa in applicazione dell'articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (da effettuarsi ai sensi del comma 21 del medesimo articolo 6), nonché richiamata l'attenzione degli organi di controllo degli enti ed organismi pubblici interessati alla vigilanza sulla puntuale e corretta esecuzione del predetto adempimento.

### **Soppressione ed incorporazione di enti pubblici**

L'Ispettorato generale è stato interessato alla definizione degli adempimenti conclusivi concernenti le procedure per la soppressione ed incorporazione dei seguenti enti pubblici previste dell'articolo 7 del decreto legge n. 78/2010:

1) Istituto postelegrafonici (IPOST): l'Ente è stato soppresso ai sensi dell'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legge n. 78/2010, le funzioni e le risorse sono confluite nell'Istituto della previdenza sociale (INPS); l'Ente ha prodotto il Bilancio finale di chiusura approvato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza con deliberazione n. 12 del 17 dicembre 2010;

2) Ente Italiano della Montagna (E. I. M.): l'Ente è stato soppresso ai sensi dell'articolo 7, comma 19, del decreto legge n.78/2010, e le funzioni e le risorse trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali - con decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri del 30 novembre 2010, registrato alla Corte dei conti in data 7 aprile 2011. Il soppresso E.I.M. ha prodotto la situazione finanziaria di chiusura riferita al 30 novembre 2010, come indicato nell'articolo 9 del citato DPCM 30 novembre 2010.

3) Istituto di studi e analisi economica (I. S. A. E.): l'Ente è stato soppresso ai sensi dell'articolo 7, comma 18, del decreto legge n. 78/2010, e le funzioni e le risorse trasferite al Ministero dell'economia e delle finanze ed all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2010, registrato alla Corte dei conti in data 5 gennaio 2011. L'I.S.A.E. ha presentato il rendiconto al 31 maggio 2010, deliberato dal Comitato Amministrativo con provvedimento n. 10 del 27 ottobre 2010; il suddetto documento contabile è stato esaminato dall'Ispettorato che ha espresso parere favorevole all'approvazione dello stesso con nota n. 104754 del 30 dicembre 2010.

4) Comitato nazionale italiano per il collegamento tra il Governo italiano e l'ONU per l'alimentazione e l'agricoltura (Comitato FAO): il decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 2009, n. 129, con il quale è stato riorganizzato il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha collocato il Comitato (articolo 6 del D.P.R. citato) all'interno della struttura ministeriale, pur mantenendogli autonomia contabile e di bilancio. Il Comitato è stato soppresso ai sensi dell'articolo 7, comma 20, del decreto legge n. 78/2010, e i compiti e le attribuzioni esercitati trasferiti al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi. Il soppresso Comitato, con nota n. 12 del 29 ottobre 2010, ha prodotto il rendiconto di chiusura al 31 maggio 2010.

5) Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale (C.F.E.P.S.R.): l'Ente è stato soppresso ai sensi dell'articolo 7, comma 20, del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed i compiti e le attribuzioni esercitati trasferiti al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi. Il Consiglio di amministrazione dell'Ente ha deliberato il rendiconto al 31 maggio 2010 con provvedimento n. 122 del 17 novembre 2010; il suddetto documento contabile è stato esaminato da questo Ispettorato che ha espresso parere favorevole alla sua approvazione con nota n. 21585 del 16 febbraio 2011, segnalando al Ministero vigilante l'esigenza di acquisire l'elenco analitico dei residui alla data di soppressione.

6) Ente Nazionale delle Sementi Elette (E.N.S.E.): l'Ente è stato soppresso ai sensi dell'articolo 7, comma 20, del decreto legge n.78/2010, e i compiti e le attribuzioni esercitati trasferiti all'Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN), il quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi. Il Commissario Straordinario dell'Ente ha deliberato il rendiconto al 30 maggio 2010 con provvedimento n. 55 del 5 ottobre 2010; il suddetto documento contabile è stato esaminato da questo Ispettorato generale che ha espresso parere favorevole all'approvazione dello stesso con nota n. 94735 del 23 novembre 2010.

Il processo di soppressione ed incorporazione di enti, iniziato nel 2010, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge n.78/2010, è proseguito nel corso del 2011, con particolare riguardo all'emanazione dei decreti di trasferimento delle risorse e del personale. In particolare, al termine del 2011 non si era ancora concluso il processo per i seguenti enti:

- Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro (ISPESL): confluito nell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL);
- Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali;
- Istituto per gli affari sociali confluito nell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori;

- Banco nazionale di prova delle armi da fuoco e delle munizioni commerciali;

- Istituto per il Commercio Estero (I. C. E.): l'articolo 14, commi 17 e seguenti, del decreto n. 98/2011, che aveva soppresso l'Istituto del commercio estero destinando le relative funzioni e risorse al Ministero dello sviluppo economico, è stato successivamente sostituito dall'articolo 22, comma 6, decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha previsto la costituzione dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, denominata «ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane», dotata di personalità giuridica e vigilata dal Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e sentito il Ministero dell'economia e delle finanze. In proposito l'Ispettorato ha espresso appositi pareri sia in merito alle modalità di attuazione della norma di soppressione al Ministero dello sviluppo economico, che in merito alle problematiche scaturenti dalla previsione circa l'istituzione dell'Agenzia. Circa il primo aspetto, è stato chiarito che la soppressione ha comportato la cessazione degli organi dell'ente soppresso, restando ferma la necessità dei residuali adempimenti riconducibili alla competenza della gestione anteriore alla soppressione stessa, quali, innanzitutto, l'adozione del bilancio di chiusura, riassuntivo dei risultati conseguiti sotto la responsabilità degli organi cessati. In ordine al secondo aspetto - concernente, soprattutto, il periodo che intercorre tra l'istituzione dell'Agenzia e la possibilità effettiva di operare ordinariamente in seguito all'effettivo trasferimento delle risorse - trattasi di problematiche che saranno affrontate, sostanzialmente, nel corso dell'esercizio 2012, la cui soluzione, dovrà garantire il rispetto della legge e la continuità dell'attività di promozione degli scambi commerciali con l'estero.

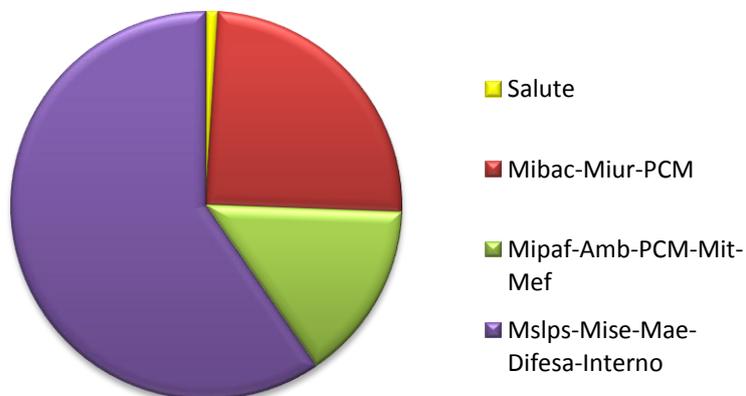
### **3.1. Attività istituzionale di vigilanza e controllo sugli enti operanti nel quadro della Finanza Pubblica**

Sinteticamente, i volumi dell'attività annuale svolta dall'IGF nel 2011 (ad eccezione dell'attività inerente alle Istituzioni scolastiche) sono riassunti nella tabella e rappresentati nei grafici che seguono:

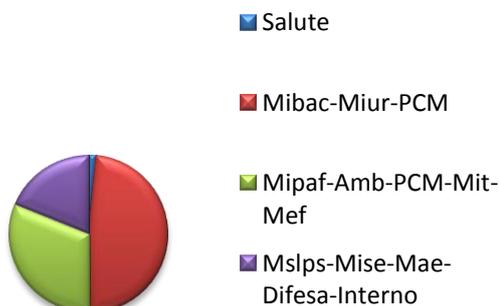
Bilanci di previsione esaminati	598
Provvedimenti di variazione esaminati	521
Conti consuntivi esaminati	638
Verbali dei revisori dei conti esaminati	6.398

Attività di vigilanza IGF 2011-volumi

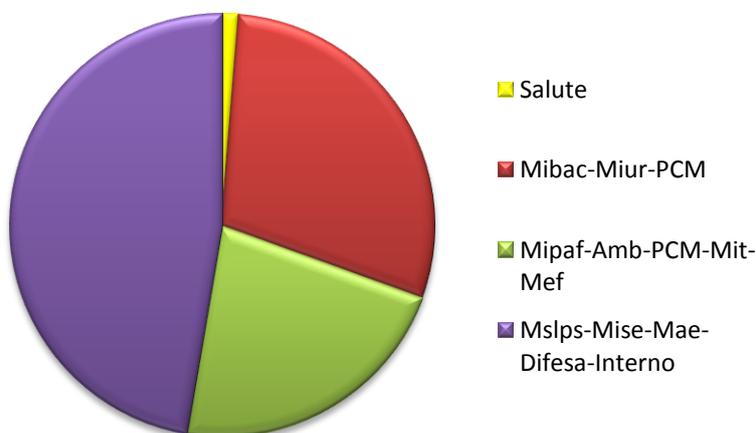
### Bilanci di previsione esaminati

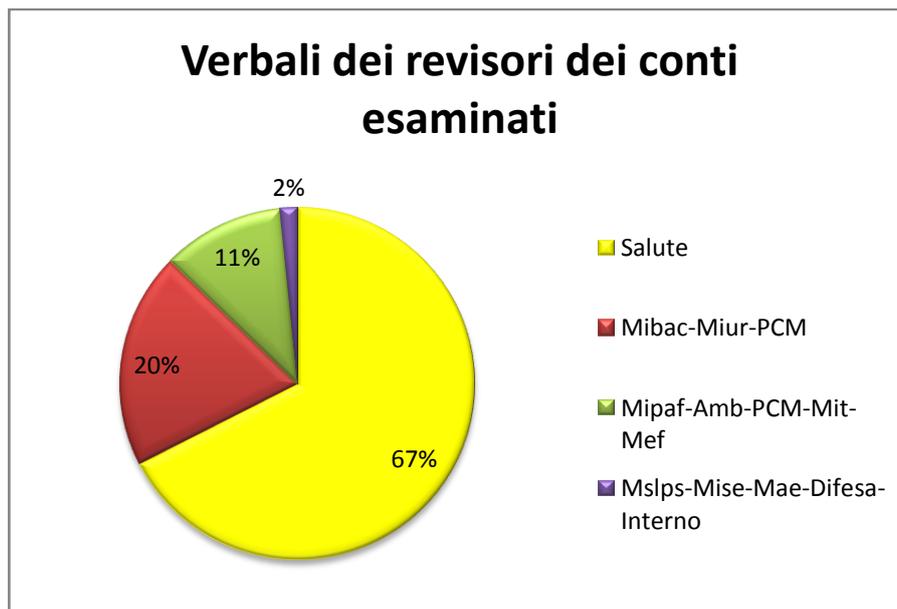


### Provvedimenti di variazione esaminati



### Conti consuntivi esaminati





Seguendo le linee di attività istituzionali, gli uffici dell'Ispettorato generale che svolgono la vigilanza sui bilanci degli enti ed organismi pubblici hanno realizzato tale attività attraverso l'esame dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi, nonché dei verbali degli organi di controllo endoaziendale (collegi di revisione/sindacali), con particolare riguardo agli esiti del controllo legale dei conti ed hanno espresso pareri tecnici in ordine a provvedimenti disciplinanti l'ordinamento normativo e regolamentare (attività prelegislativa specifica) di alcuni enti ed organismi pubblici.

Vanno inoltre rilevati, in particolare ed a titolo esemplificativo, taluni aspetti che hanno caratterizzato l'attività svolta nel corso del 2011 dagli Uffici dell'Ispettorato Generale, come di seguito riportato.

In seguito all'analisi della situazione di disavanzo dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO), condotta mediante approfondimenti sulla documentazione contabile trasmessa e soprattutto mediante lo svolgimento di una visita ispettiva amministrativo contabile, la richiesta di integrazioni della stessa e mediante incontri presso il vigilante Ministero degli affari esteri, è stato avviato il processo di commissariamento ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Al riguardo, l'IGF ha collaborato con il suddetto Ministero al fine di predisporre il relativo provvedimento emanato in data 11 novembre 2011.

Riguardo all'espressione di pareri su provvedimenti di natura regolamentare, è proseguita l'attività relativa all'esame dei nuovi Statuti e dei Regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità degli Enti di Ricerca, adottati in esecuzione del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213 di riordino degli enti di ricerca (n. 4 nuovi regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità).

Si è provveduto, inoltre, ai seguenti adempimenti:

- esame di modifiche allo statuto del CONI, della SIAE e dell'Istituto per il Credito Sportivo, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 5, del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;
- esame di n. 2 provvedimenti di modifica al regolamento di amministrazione, finanza e contabilità dell'Accademia nazionale dei lincei e del CONI;
- esame dell'atto costitutivo e dello statuto della Società a responsabilità limitata "Istituto Luce – Cinecittà";

- esame dell'atto costitutivo e dello statuto della Fondazione per il merito;
- esame della bozza di decreto in materia di "Assicurazione obbligatoria per i tesserati CIP ed entità riconosciute dal Comitato Italiano Paraolimpico";
- verifica dei requisiti per l'ammissibilità degli enti nell'elenco dei soggetti destinatari delle liberalità per contributi alla ricerca, sottoposti al regime di deducibilità dal reddito ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e dell'articolo 1, comma 353, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

### **Contenzioso**

Attraverso i componenti degli organi di revisione nominati in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), l'IGF ha svolto presso gli enti ed organismi pubblici un'azione di coordinamento, indagine e supporto ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. I revisori dei conti e i sindaci hanno rappresentato l'elemento conduttore attraverso il quale:

- indicare agli amministratori degli enti ed organismi pubblici i principi della corretta gestione delle risorse pubbliche, in un contesto di norme di riferimento che necessitano di costante aggiornamento professionale;
- acquisire feedback informativo per la costruzione di una realistica base dati, utile ai fini delle proposte di intervento normativo;
- svolgere indagini su particolari aspetti significativi dal punto di vista amministrativo-contabile;
- monitorare criticità gestionali afferenti all'azione amministrativa ed agli andamenti della spesa pubblica.

In relazione al complesso quadro delle disposizioni in materia di contenimento delle spese previste dalle leggi finanziarie e dai provvedimenti correttivi intervenuti in corso di esercizio, ed in particolare in relazione alle disposizioni introdotte dal menzionato decreto legge n.78/2010, anche nel 2011 l'attività dell'Ispettorato è stata costantemente volta a:

- individuare esattamente l'ambito soggettivo degli enti cui le disposizioni stesse sono applicabili;
- fornire chiarimenti ai rappresentanti del MEF presso i collegi dei revisori e sindacali in ordine all'applicabilità delle riduzioni, nonché alle relative modalità applicative, in seguito a specifici quesiti;
- predisporre risposte a specifici quesiti posti da enti o da Amministrazioni vigilanti in ordine all'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica;
- predisporre chiarimenti indirizzati in via generale ai rappresentanti del MEF nei collegi e alle Amministrazioni per tipologia di ente;
- segnalare alle Amministrazioni vigilanti o alle strutture interne al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato le inosservanze e gli scostamenti dalla corretta applicazione delle disposizioni in materia di riduzione di spesa.

Di particolare rilevanza sono state le attività svolte con riferimento a talune tipologie di enti:

#### **A) Enti previdenziali**

In relazione agli enti previdenziali, si evidenzia, per quanto concerne il settore degli investimenti, l'intervento normativo attuato dall'articolo 8, commi 4, 8, 9 e 15 del più volte citato decreto legge n. 78/2010.

Al riguardo, l'IGF ha partecipato all'emanazione della direttiva (prot. 5045 del 10 febbraio 2011) relativa all'applicazione della predetta normativa al settore degli investimenti degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza. Particolare attenzione è stata data al comma 15 del medesimo articolo 8, che subordina l'acquisto e la vendita di immobili, nonché le operazioni di utilizzo delle somme provenienti dalla vendita di immobili o quote di fondi immobiliari alla verifica dei saldi strutturali di finanza pubblica.

In seguito all'affidamento, da parte del legislatore, della competenza in materia di vigilanza sugli investimenti delle casse previdenziali alla COVIP, l'Ispettorato ha collaborato con le Amministrazioni competenti alla predisposizione dei regolamenti attuativi.

## **B) Enti del settore Salute**

L'Ispettorato è stato impegnato nell'esame dei provvedimenti riguardanti la Croce Rossa Italiana, la Lega Italiana per la lotta contro i tumori, l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, l'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (relativamente all'esame delle procedure inerenti al bilancio di chiusura dell'Ente medesimo in occasione della sua soppressione, ai sensi del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) e l'Agenzia Italiana del Farmaco.

Sono state, poi, affrontate talune problematiche, di carattere amministrativo e finanziario, relative alla Fondazione "Istituto Mediterraneo di Ematologia" (IME).

Nel corso dell'anno 2011, è proseguita l'attività di predisposizione di interventi riepilogativi delle principali e più ricorrenti inadempienze, irregolarità ed illegittimità riscontrate nell'attività amministrativo-contabile desunta dai verbali dei Collegi sindacali di tutte le Aziende Sanitarie Locali, delle Aziende Ospedaliere e delle Aziende Ospedaliero-Universitarie, operanti sul territorio nazionale, ad eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

In proposito, si evidenzia che, nel corso dell'anno, con apposita circolare sono state fornite le opportune indicazioni sulle modalità tecniche di utilizzo del sistema informatico "P.I.S.A."

Successivamente, è stata avviata l'attività per la revisione e la modifica delle predette procedure informatiche per l'attuazione di un nuovo progetto "P.I.S.A.", concernente le modalità di verbalizzazione dell'attività dei Collegi sindacali operanti nelle Aziende Sanitarie di tutto il territorio nazionale, che entrerà in funzione nel corso dell'anno 2012.

Nell'ambito di detto progetto, inoltre, sono stati forniti, con specifica nota indirizzata ai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze in seno ai Collegi sindacali delle Aziende Sanitarie, indirizzi operativi riguardo al contesto normativo e giurisprudenziale che disciplina le attribuzioni dei collegi sindacali nelle Aziende Sanitarie.

È stata svolta una continua attività di supporto ai rappresentanti del MEF in seno ai Collegi sindacali e di revisione degli enti del servizio sanitario nazionale, fornendo pareri tecnici in ordine all'applicazione della normativa contabile pubblica su richiesta degli enti del "settore salute" o su richiesta dei Collegi sindacali degli enti medesimi.

I rappresentanti dell'Ispettorato sono stati, inoltre, chiamati a partecipare a taluni tavoli tecnici e gruppi di lavoro (tavolo tecnico concernente il processo di riorganizzazione della Croce Rossa Italiana; gruppo di lavoro interministeriale per la certificabilità dei bilanci sanitari).

È proseguita, inoltre, l'attività di organizzazione e didattica inerente ai corsi di alta specializzazione per componenti dei collegi sindacali presso le aziende sanitarie, che ha coinvolto i rappresentanti dell'Ispettorato in attività di docenza.

### C) Istituzioni scolastiche

Nell'ambito dei processi attribuiti alla competenza dell'Ispettorato merita un paragrafo a parte l'attività espletata con riferimento alle Istituzioni scolastiche.

Anche nell'anno 2011 è stata svolta un'intensa e continua attività di supporto ai revisori dei conti rappresentanti del MEF presso gli ambiti territoriali scolastici, fornendo risposta alle numerosissime e quotidiane richieste di chiarimento. Tale attività non risulta quantificabile per quanto riguarda i quesiti posti dai revisori nelle vie brevi.

Particolari problematiche di carattere generale o criticità relative alla gestione amministrativo - contabile delle Scuole hanno formato oggetto di specifica corrispondenza. In relazione a talune segnalazioni pervenute dalle Ragionerie Territoriali dello Stato o dal revisore rappresentante MEF, stante la rilevanza delle situazioni di particolare criticità evidenziate, l'Ufficio ha interessato i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica ai fini di valutare l'opportunità di disporre verifiche amministrativo - contabili.

In tema di aggiornamento professionale dei neo revisori presso le Istituzioni scolastiche, nel 2011 è proseguita l'attività formativa organizzata dal competente ufficio della RGS, avvalendosi della docenza fornita dai funzionari e dirigenti dell'Ispettorato, che trattano la materia.

Va anche rammentato che l'Ispettorato è stato impegnato nella gestione dell'applicativo informatico denominato "ATHENA 2", ovvero l'applicativo informatico ideato per supportare l'attività di revisione negli ambiti territoriali scolastici e per monitorare ed analizzare i fenomeni gestionali riguardanti le Istituzioni scolastiche.

Al riguardo, merita un cenno anche l'attività di costante supporto al servizio Assistenza Athena, in particolare connessa ai piani di dimensionamento delle scuole statali di ogni ordine e grado: si è riscontrato, attraverso l'esame dei decreti MIUR di dimensionamento, le variazioni dei codici, dell'ambito territoriale, nonché della denominazione delle numerose istituzioni scolastiche coinvolte.

Si segnala, altresì, l'attività svolta nell'ambito dell'apposito gruppo di lavoro, finalizzata a diramare istruzioni alle Istituzioni scolastiche in merito all'introduzione del cedolino unico, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Sempre riguardo all'attività svolta con riferimento alle Istituzioni scolastiche, particolare rilevanza, alla luce dell'attuale quadro di finanza pubblica, ha assunto l'attività finalizzata a chiarire il fenomeno della permanenza nei bilanci delle Istituzioni scolastiche di consistenti residui attivi e passivi, risalenti ad esercizi pregressi e destinati ad essere coperti con finanziamenti a carico del MIUR.

Al fine di pervenire alla analitica conoscenza delle reali situazioni dei residui esistenti al 31 dicembre 2010, è stato predisposto ed attivato un apposito applicativo denominato "Rilevazione R.A.P. e Sit. Fin." destinato a rilevare, a cura dei revisori dei conti in rappresentanza del MEF, la consistenza dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2010 di ciascuna Istituzione scolastica, nonché alcune informazioni relative ai dati finanziari.

L'Ispettorato ha, quindi, predisposto una circolare, corredata di schede di rilevazione nonché di nota tecnica per la compilazione, contenente le istruzioni ai Revisori dei Conti relative ai predetti adempimenti.

In esito alle operazioni di rilevazione dei residui, è stata espletata una elaborazione dei dati acquisiti, anche ai fini della verifica della loro attendibilità, attraverso il confronto con quelli riportati dai revisori dei conti nei verbali presenti nell'applicativo Athena. L'esito dell'attività svolta è stato formalmente comunicato al MIUR per le eventuali iniziative di competenza.

Si evidenzia, inoltre, la partecipazione al gruppo di lavoro per l'emanazione della circolare MIUR n. 8910 del 2 dicembre 2011 sul rinnovo inventariale dei beni delle Istituzioni scolastiche.

Al riguardo, premesso che l'articolo 24, comma 9, del decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44, recante il Regolamento concernente "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni scolastiche", statuisce che almeno ogni 10 anni si deve provvedere al rinnovo degli inventari ed alla rivalutazione dei beni posseduti dalle scuole, il termine decennale è stato individuato con riferimento alla situazione dei beni al 31 dicembre 2011, essendo il predetto Regolamento entrato in vigore il 1° gennaio 2002.

Pertanto, il MIUR, nell'ambito della collaborazione tecnica richiesta alla Ragioneria Generale dello Stato volta a concordare il contenuto della emananda circolare, con decreto direttoriale n. 11 del 14 luglio 2011, ha costituito un gruppo di lavoro di cui hanno fatto parte Dirigenti e funzionari di diversi Uffici IGF.

Altra attività svolta che merita menzione è quella connessa all'integrazione dell'accordo di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 20 marzo 2008, concernente gli oneri delle istituzioni scolastiche statali, relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (TARSU).

Al riguardo, l'Ispektorato ha partecipato alle riunioni tecniche presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Stato-città ed autonomie locali, allo scopo di concordare, nell'ambito della predetta Conferenza, i criteri e le modalità di corresponsione delle somme dovute ai singoli comuni, ai sensi dell'articolo 33-bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

L'attività si è conclusa con l'emissione di un parere sul relativo schema di deliberazione.

#### **D) Autorità portuali**

In tema di autonomia finanziaria delle Autorità portuali, con il decreto del Presidente della Repubblica 28 maggio 2009, n. 107, recante "Regolamento concernente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi", la tassa e la sovrattassa di ancoraggio dovute dalle navi che compiono operazioni commerciali in un porto, rada o spiaggia dello Stato sono state accorpate in un'unica tassa, denominata "tassa di ancoraggio" mentre la tassa erariale e quella portuale sulle merci imbarcate e sbarcate sono state accorpate in un unico tributo, denominato "tassa portuale"; inoltre è stato previsto l'adeguamento graduale dei predetti tributi nel triennio 2009/2011.

Allo scopo di fronteggiare la crisi di competitività dei porti italiani, con la legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, la decorrenza di tale adeguamento è stata differita al 1° gennaio 2012.

Lo stesso provvedimento legislativo ha consentito alle Autorità portuali, per il biennio 2010/2011, e sino all'attuazione della loro autonomia finanziaria, di stabilire variazioni in aumento delle tasse di ancoraggio e portuale, così come adeguate ai sensi del sopra citato regolamento, nonché in diminuzione fino all'azzeramento delle tasse medesime. Ciascuna Autorità, a copertura delle eventuali minori entrate derivanti dalle disposizioni sopra citate, può operare una corrispondente riduzione delle spese correnti, ovvero, nell'ambito della propria autonomia impositiva e tariffaria, un corrispondente aumento delle entrate, dandone adeguata illustrazione nelle relazioni al bilancio di previsione e al conto consuntivo.

L'Ispektorato, nell'ambito del procedimento di approvazione dei documenti contabili delle predette Autorità, ha chiarito che la riduzione delle tasse di ancoraggio e portuale è consentita alle Autorità portuali soltanto qualora vengano soddisfatte le condizioni

espressamente poste dalla normativa in parola, ossia siano accompagnati da un'analogia riduzione delle spese correnti ovvero dall'aumento corrispondente delle entrate (anche una combinazione delle due possibilità), senza così incidere sul risultato finanziario della gestione di parte corrente. Ha, altresì, segnalato che un'interpretazione diversa da quella delineata, tesa, ad esempio, a consentire la copertura delle minori entrate con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile, oltre a non essere aderente al tenore letterale della disposizione, condurrebbe ad una modifica in senso peggiorativo dei saldi di finanza pubblica alla cui determinazione le Autorità portuali concorrono in quanto incluse nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione (articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

A fronte delle difficoltà di applicazione di tale norma da parte delle Autorità portuali, per la sostanziale incomprimibilità delle spese correnti e la concreta impraticabilità di un aumento dei canoni di concessione, evidenziata anche dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è intervenuto il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, che all'articolo 2, comma 2-*novies*, lettera b), prevede l'assegnazione nel limite di 20 milioni di euro alle Autorità i cui porti sono interessati da prevalente attività di *transshipment* al fine di garantire l'attuazione della disposizione in argomento (articolo 5, comma 7-*duodecies*, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194).

L'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ha posto nei confronti delle amministrazioni di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (tra le quali rientrano anche le Autorità portuali) una disciplina vincolistica alla costituzione e partecipazione in società, nel senso che una volta accertata l'esistenza dei requisiti di legge ostativi alla costituzione di nuove società o al mantenimento di partecipazioni, le pubbliche amministrazioni devono cedere, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società e le partecipazioni vietate entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008, termine così modificato dall'articolo 71, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (31 dicembre 2010). L'inquadramento delle società che perseguono le finalità istituzionali delle Autorità portuali è rimesso alla valutazione del Comitato portuale, che deve esprimersi attraverso una specifica delibera puntualmente motivata in ordine alla sussistenza del requisito della "*stretta necessità*" per il perseguimento delle attività istituzionali dell'Autorità portuale.

Tale delibera deve, poi, essere trasmessa alla competente sezione della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 28, della citata legge 24 dicembre 2007, n. 244. A tal proposito sono state esaminate diverse delibere concernenti le partecipazioni societarie delle Autorità portuali, al fine di accertare se avessero come unico scopo quello indicato negli articoli 6, comma 6, e 23, comma 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, evitando che i soggetti societari possano in qualche modo entrare in concorrenza con l'iniziativa privata nello svolgimento delle attività portuali. Infatti eventuali interferenze dell'Autorità, tramite società controllate o collegate, anche in via indiretta, nello svolgimento di attività non direttamente strumentali ai compiti di istituto, ostacolerebbero il perseguimento del principale obiettivo posto dal legislatore del 1994, che è quello della netta separazione tra i compiti delle Istituzioni pubbliche e le iniziative riservate alla libera concorrenza. Si sono riscontrati tuttavia casi di partecipazioni societarie che le Autorità portuali hanno ritenuto di mantenere senza che fosse di immediata comprensione il relativo legame di strumentalità.

## E) Società di gestione aeroportuale

In relazione agli scali aeroportuali, nel corso dell'anno 2011, si sono evidenziati principalmente due ordini di questioni. Da un lato sono pervenuti diversi schemi di decreti interministeriali concernenti l'approvazione dell'affidamento in concessione della gestione totale alle società aeroportuali che hanno stipulato all'uopo apposite convenzioni con l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC). Dall'altro si è manifestata la problematica inerente l'assunzione in carico dei servizi di navigazione aerea da parte di ENAV S.p.A. per gli aeroporti ex militari che sono transitati in ambito civile.

In relazione alla prima questione, l'Ispettorato ha proceduto ad una rigorosa verifica della solidità patrimoniale e delle prospettive reddituali delle società concessionarie che hanno richiesto l'affidamento della gestione totale, al fine di determinare la sostenibilità finanziaria delle iniziative poste in essere dai singoli operatori aeroportuali, tenendo conto dell'esigenza di garantire efficienza ed economicità all'intero sistema aeroportuale.

La questione è della massima rilevanza non solo per l'importanza strategica rivestita dal settore aeroportuale nel comparto dei trasporti nazionali, ma anche perché sono numerose le società di gestione aeroportuale partecipate da pubbliche amministrazioni, il cui equilibrio economico finanziario ha, pertanto, un impatto diretto sulla finanza pubblica.

L'esame dei bilanci, delle relazioni e dei verbali dei Collegi sindacali, ha evidenziato in molti casi rilevanti criticità determinate da situazioni di deficit economico coperte grazie agli apporti dei soci pubblici, senza i quali non sarebbe stato possibile il rispetto dei limiti di capitale richiesti dalla normativa vigente (DM 521/97) per operare nel settore aeroportuale.

Si è pertanto segnalata l'incompatibilità tra lo stato di perdurante fragilità patrimoniale causata dallo squilibrio economico strutturale e dalle inefficienze gestionali che caratterizzano la gestione di talune società concessionarie dei servizi aeroportuali e l'orientamento della legislazione complessiva degli ultimi anni, che ha dettato norme tese a perseguire una maggiore efficienza delle società pubbliche con lo scopo di realizzare pienamente principi di economicità, efficienza e concorrenza e al contempo di riaffermare pratiche economiche di sana gestione finanziaria che devono orientare la discrezionalità amministrativa allorché si usano risorse della collettività.

In tale contesto, meritevoli di attenzione appaiono le disposizioni introdotte con l'articolo 6, comma 19, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che vietano alle amministrazioni pubbliche di effettuare aumenti di capitale o altre operazioni similari, a favore di società partecipate non quotate che abbiano registrato, per 3 esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, salvo nei casi espressamente previsti dalla legge. La normativa in rassegna ha effetti rilevanti sulle società di gestione in quanto queste, come sopra evidenziato, per conseguire o mantenere la concessione totale dello scalo, devono rispettare precisi obblighi di adeguamento del capitale, in funzione dei volumi di traffico dello scalo (articolo 3 del D.M. n. 521/97).

La suddetta normativa ha implicazioni finanziarie importanti per tutte le società partecipate, non solo quelle che gestiscono gli aeroporti. Per tale motivo l'Ispettorato è stato chiamato ad esprimere una propria valutazione sui presupposti formali e sostanziali e sui criteri procedurali da seguire per dar corso alle richieste di autorizzazione, pervenute da diverse amministrazioni locali, dirette ad ottenere una deroga alle prescrizioni contenute nella suindicata disposizione.

Un'altra rilevante questione oggetto di esame ha riguardato il passaggio di *status* di alcuni aeroporti ex militari al demanio civile.

I decreti che ne hanno sancito il cambiamento di status da aeroporto militare ad aeroporto civile prevedono nei loro annessi il transito dei servizi di navigazione aerea

dall'Aeronautica Militare (A.M.) all'ENAV secondo un programma concordato tra A.M., ENAC ed ENAV. Questi ultimi hanno pertanto avviato un percorso di trasferimento della suddetta responsabilità ad ENAV attraverso l'elaborazione di uno studio di fattibilità, che ha subito dei rallentamenti a causa della carenza di risorse necessarie a finanziare i costi di esercizio a carico di ENAV e di A.M. ed il programma di adeguamento infrastrutturale agli standard di sicurezza e di qualità richiesti dalla normativa internazionale.

L'Ispektorato, oltre a segnalare la questione ogniqualevolta se ne sia presentata la necessità, ha partecipato ad apposito tavolo tecnico costituito presso il Ministero della Difesa in virtù del Protocollo d'Intesa interministeriale del 14 ottobre 2004, nel corso del quale i rappresentanti del Ministero della difesa hanno evidenziato la criticità della situazione e posto in rilievo come, in mancanza di fondi adeguati, l'A.M., a partire da ottobre del 2012, non sarà più in grado di assicurare i servizi di navigazione aerea, col rischio concreto di interruzione dell'attività aeroportuale negli scali interessati.

La modifica della normativa sui requisiti di sistema finalizzata all'attenuazione degli oneri derivanti dalle agevolazioni sulle esenzioni tariffarie per gli aeroporti a basso traffico, intervenuta con la legge 12 novembre 2011, n. 183, ha solo parzialmente dato un contributo positivo alla questione, la cui rilevanza rimane ancora attuale per l'anno 2012.

Si segnala, infine, che nel corso del 2011 vi sono state alcune società di gestione aeroportuale interessate da operazioni di privatizzazione, in relazione alle quali l'Ispektorato ha espresso le proprie valutazioni sulle procedure ad evidenza pubblica per la dismissione delle quote di partecipazione, evidenziando la necessità che esse si svolgano secondo principi di trasparenza e di non discriminazione, tenendo conto, al contempo, dell'interesse pubblico al mantenimento, da parte delle società aeroportuali, di condizioni di affidabilità nell'espletamento del servizio pubblico della concessione (articolo 2 del DM n. 521/1997).

#### **F) Altri enti ed organismi**

Inoltre sono stati espressi pareri riguardo i seguenti enti:

- Agenzie fiscali: modalità applicative dell'articolo 6, comma 21-sexies, del decreto legge n.78/2010;
- Enti parco nazionali: riordino in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 2, secondo periodo, del decreto legge n. 112/2008. Parere interlocutorio del Consiglio di Stato n. 288/2011 sull'affare 4248/2010;
- Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale: modalità applicative degli articoli 6, commi 2, e 7, comma 24, del decreto legge n.78/2010;
- Agenzia Nazionale per la sicurezza del volo: criticità finanziarie.

Infine, l'Ispektorato oltre ad esprimere, in sede prelegislativa, pareri sui disegni di legge, proposte ed emendamenti di iniziativa governativa e parlamentare di cui sarà fatto cenno in seguito, è stato, altresì, impegnato nell'esame di regolamenti di amministrazione e contabilità di numerosi enti, quali le Autorità portuali, la CONSOB, l'Ente Nazionale Risi, l'INRAN; inoltre, sono stati esaminati diversi statuti tra i quali quelli concernenti l'Agenzia nazionale di vigilanza sulle Risorse idriche (poi soppressa con l'articolo 21, comma 13, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), il Consorzio del Ticino, l'INRAN, l'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale (poi soppressa con l'articolo 21, comma 13, del citato decreto legge n. 201/2011, l'ASSI - Agenzia

per lo sviluppo del settore Ippico (ex UNIRE) ed il Gruppo europeo di Cooperazione territoriale (GECT) "Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (PMIBB)".

### **3.2. Designazione e nomina dei rappresentanti MEF negli organi collegiali**

L'IGF ha provveduto, altresì, alla designazione e nomina di rappresentanti del MEF all'interno degli organi collegiali di amministrazione e, soprattutto, di controllo di Enti o Società che ricevono direttamente o indirettamente contributi dello Stato, o che costituiscono interesse finanziario per lo Stato, nonché all'interno di altri organismi e gestioni (es. Comitati, Commissioni) operanti presso la Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito di questa attività sono da segnalare le nuove attribuzioni direttamente connesse all'istituzione dell'elenco di cui all'articolo 10, comma 19, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e alla costituzione dei collegi straordinari dei revisori così come previsto dall'articolo 19, comma 2) del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

Le linee di attività inerenti la gestione degli incarichi svolte nel corso del 2011 hanno riguardato in particolare:

- le autorizzazioni all'espletamento di incarichi non connessi all'attività istituzionale;
- la rilevazione delle assenze del personale per lo svolgimento di incarichi sindacali e di revisione (circolare n. 27 del 6 ottobre 2005);
- la gestione delle istanze di iscrizione al registro dei tirocinanti ai fini della successiva iscrizione al Registro dei revisori contabili (decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88);
- le istruzioni relative alle assenze per l'espletamento di incarichi di revisore e sindaco conferiti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze in attuazione della circolare n.29 del 20 ottobre 2005;
- l'anagrafe degli incarichi conferiti in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze (circolare n. 18 dell'11 maggio 2011);
- l'informatizzazione del processo di gestione incarichi attraverso l'implementazione dell'applicativo "Gestione Incarichi";
- la risposta ai quesiti riguardanti la composizione dei collegi, la durata del mandato di incarico, la liquidazione dei compensi, il trattamento economico di missione e le indennità dei revisori dei conti presso gli enti ed organismi pubblici non territoriali.

Nell'ambito di quest'ultima attività, l'IGF fornisce ai Ministeri vigilanti indicazioni relative ai compensi agli organi degli enti rientranti nell'ambito applicativo della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2001, nonché le specifiche di ordine procedurale volte a garantire uniformi canoni applicativi ed un corretto circuito di comunicazioni interistituzionali. L'IGF utilizza a tale scopo un apposito *software*, condiviso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la verifica della congruità dei compensi deliberati, in grado di fornire una prima valutazione sui compensi proposti. Nel contesto della procedura ivi individuata, la RGS esprime pareri tecnici sulla correttezza dei dati oggettivi presi a riferimento per la quantificazione dei suddetti compensi partecipando ai relativi tavoli tecnici, con le Amministrazioni vigilanti, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'IGF, inoltre, ha assunto il coordinamento per la formazione dei rappresentanti MEF quali componenti dei collegi di revisione e sindacali presso società ed organismi pubblici.

In particolare nell'ambito di tale attività di formazione, nel corso del 2011, l'IGF ha dato il proprio supporto ai corsi in materia di controllo legale dei conti, in collaborazione con la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, che hanno riguardato, oltre ai corsi già attivati negli anni precedenti e diretti ai neo revisori presso le istituzioni scolastiche, anche corsi specialistici di diritto societario e corsi rivolti ai componenti degli organi di controllo presso enti del Servizio Sanitario Nazionale e Camere di Commercio Industria e Artigianato.

### **3.3. Sviluppo di nuove procedure tese all'ottimizzazione dei risultati nello svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ispettorato.**

#### **Bilancio enti – invio telematico**

Nel contesto della funzione del controllo sulla gestione degli enti, l'Ispettorato ha reso operativa la nuova procedura informatica relativa all'invio telematico dei bilanci degli enti pubblici. Il monitoraggio dei conti pubblici previsto dall'articolo 15 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha trovato attuazione con il nuovo sistema "Bilancio enti" (in sostituzione di quello già previsto dall'articolo 32 della legge 23 febbraio 2006, n. 51). In particolare, il nuovo sistema prevede anche la possibilità di elaborazione dei dati, sia per avere disponibile la serie storica che per avere la possibilità di monitorare l'andamento finanziario, economico e patrimoniale degli enti. Ciò anche al fine di monitorare, con l'ausilio del predetto strumento informatico, la corretta applicazione delle norme per il contenimento della spesa pubblica. Il supporto informatico realizzato è finalizzato, infatti, all'ottimizzazione della procedura di analisi dei bilanci degli enti in linea con quanto previsto nel progetto per la reingegnerizzazione dei processi amministrativi dell'Ispettorato. Con i successivi sviluppi si giungerà a regolamentare e certificare il risultato del controllo sui bilanci, anche attraverso una serie di indici di bilancio finanziari ed economico patrimoniali (generali e settoriali).

È anche previsto, come richiesto dalle norme di riferimento, l'invio dei bilanci in formato elettronico, nel rispetto delle direttive governative emanate sul tema.

Nel corso del 2011 ha trovato definitiva soluzione l'integrazione dell'invio telematico delle Università attraverso l'analoga procedura informatica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). In tale contesto, le Università invieranno una sola volta telematicamente il loro bilancio, che verrà acquisito dal MIUR e da questo trasmesso anche al MEF.

#### **Anagrafe enti**

In merito alla banca dati anagrafica degli enti, l'Ispettorato cura costantemente l'aggiornamento delle informazioni inserite nell'applicativo "Anagrafe enti", monitorandone la correttezza ed adeguandone i contenuti in base all'evoluzione normativa e regolamentare di riferimento. La banca dati anagrafica è utilizzata in modalità non diretta dagli applicativi in essere ed in corso di costruzione o implementazione in IGF ("Bilancio enti", "Athena", "Gestione incarichi") con l'obiettivo futuro di integrare completamente la base informativa di "Anagrafe enti", che possa essere di riferimento per tutti gli applicativi esistenti su IGF e, in prospettiva, per le nuove applicazioni in ambito RGS.

Il progetto prevede, infatti, in una fase successiva, la condivisione con gli altri Ispettorati di tutte le informazioni presenti nella banca dati "Anagrafe enti" creata dall'IGF, nonché l'inserimento da parte degli altri Ispettorati di tutte le informazioni che riterranno utili al fine di creare una base dati anagrafica degli enti ed organismi pubblici della Ragioneria Generale dello Stato, in linea con il nuovo dispositivo normativo recato dalla legge n. 196/2009.

A decorrere dalla seconda metà del 2011, l'IGF è stato interessato ai fini dell'attuazione del Progetto di "Rifacimento Anagrafe Enti", il cui obiettivo è costituito dalla realizzazione di una base dati anagrafica centralizzata, di riferimento per tutte le applicazioni esistenti su IGF e, in prospettiva, di tutte le applicazioni in ambito RGS.

## CAPITOLO 4 - ATTIVITA' PRELEGISLATIVA

Nell'ambito del sistema informatico di Workflow denominato "WFP – Workflow Finanza Pubblica Attività Prelegislativa" sono state soddisfatte le richieste di parere formulate dai competenti Uffici Legislativi del Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché le numerose richieste di sottoporre avanzate dagli altri uffici della Ragioneria Generale dello Stato, al fine di fornire il contributo istituzionalmente richiesto all'Ispektorato nella fase di formazione delle norme.

Si elencano, di seguito, gli elementi più rilevanti in merito all'attività prelegislativa svolta dall'IGF nell'anno 2011:

Sono stati esaminati n. 62 provvedimenti di competenza primaria (assegnati all'IGF quale Ispektorato capofila), di cui sono appresso elencati quelli più importanti:

- 1) disegno di legge speciale per Venezia e la sua laguna;
- 2) schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *"Disposizioni in materia di determinazione degli importi e delle modalità di pagamento dei diritti di copia e di certificato, del contributo unificato e delle spese per le notificazioni a richiesta d'ufficio nel processo civile, nonché in materia di riscossione delle spese di giustizia"*;
- 3) disegno di legge recante *"Istituzione della zona franca di Lampedusa e Linosa"*;
- 4) disegno di legge recante *"Delega al governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di reati contro il patrimonio culturale"*;
- 5) proposta di legge recante *"Disposizioni in materia di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato"*;
- 6) schema di disegno di legge costituzionale recante modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione;
- 7) schema di decreto legislativo recante Codice delle leggi antimafie e delle misure di prevenzione, attuativo delle deleghe previste dagli articoli 1 e 2 della legge n. 136/2010;
- 8) schema di decreto legislativo recante Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge n. 69/2009;
- 9) schema di decreto-legge recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata da sovraffollamento delle carceri;
- 10) delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili;
- 11) schema di decreto legislativo recante *"Codice della pubblica amministrazione"*;
- 12) A.C. 2364 e abb. – Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovra indebitamento;
- 13) A.C. 2011 e abb. - disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori;

14) A.S. 1460 - Nuove norme in materia di rappresentanza degli italiani all'estero;

15) A.C. 3137 - Misure per la tutela del cittadino processo breve;

16) A.C. 2243 - Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della P.A. con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di P.A.;

17) schema di disegno di legge recante *“Disposizioni in materia di pari opportunità nell'accesso agli organi ed al lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*;

18) A.C. 2350 - Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento;

19) A.S. 2156 - Disposizioni prevenzione repressione della corruzione e illegalità nella P.A.;

20) A.C. 1415-C - Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Inoltre:

- su provvedimenti di competenza primaria di altri Ispettorati sono stati rilasciati, per gli aspetti di interesse, n. 876 sottopareri;
- sono state, altresì, vagliate, sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative fissate dalla Costituzione, n. 145 leggi regionali, per le quali è stato espresso il parere di competenza ad altri Ispettorati;
- relativamente alle procedure di sindacato ispettivo parlamentare (interrogazioni, interpellanze, mozioni e risoluzioni) sono stati trattati n. 20 atti;
- nell'ambito delle competenze attribuite, sono stati esaminati gli schemi di n. 38 atti normativi di rango secondario, curandone anche l'istruttoria, ove previsto, per il concerto del Ministro.

Tra gli atti più significativi, si segnalano:

- regolamento recante l'“Individuazione delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e degli altri segni distintivi dei quali le Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, hanno l'uso esclusivo”;
- decreto interministeriale concernente l'“Approvazione del nuovo elenco dei materiali d'armamento da comprendere nelle categorie previste dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 luglio 1990, n. 185”;
- n. 3 decreti interministeriali riguardanti la “Radiazione dal ruolo speciale del naviglio militare dello Stato di unità navali in dotazione al Corpo della Guardia di Finanza”;
- decreto di “Determinazione delle spese per il rilascio delle copie di atti e documenti relativi al processo tributario”;
- regolamento recante la “Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi demaniali di servizio per il Dipartimento Giustizia minorile”;
- decreto in materia di “Obbligo di registrazione delle informazioni per le case da gioco ex articolo 39, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2007”;
- decreto concernente le “Modalità di compensazione delle somme iscritte a ruolo per imposte erariali mediante i crediti relativi alle stesse imposte – Articolo 31, comma 1, secondo periodo, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122”;

- decreto interministeriale riguardante il “Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno – articolo 1, comma 22, della legge 15 luglio 2009, n. 94”;
- decreto del Direttore dell'Agenzia del Demanio recante l’“Elenco dei beni immobili sottratti al trasferimento agli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, concernente “Attribuzioni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”;
- decreto ministeriale concernente l’“Individuazione delle categorie dei soggetti beneficiari degli incentivi fiscali di cui all’articolo 3 della legge 30 dicembre 2010, n. 238”;
- decreto interministeriale riguardante la “Definizione delle funzioni e dei ruoli dei soggetti coinvolti nella gestione delle procedure amministrative per il rientro dei lavoratori in Italia di cui all'articolo 4 della legge 30 dicembre 2010, n. 238”;
- decreto non regolamentare recante disposizioni attuative in ordine alla concessione di un “Credito di imposta a favore delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo ad università o enti di ricerca ai sensi dell'articolo 1, comma 25, della legge 13 dicembre 2010, n. 220”;
- decreto di “Adeguamento della misura dei compensi spettanti ai CAF per l’anno 2010”;
- regolamento recante la “Disciplina generale dell'imposta di soggiorno ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23”;
- intesa sullo schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla Stazione Unica Appaltante (SUA), in attuazione dell’articolo 13 della legge 13 agosto 2010 n. 136 – piano straordinario contro le mafie;
- schema di Decreto Ministeriale recante “Disposizioni organizzative in materia di diritto di accesso”;
- decreto Interministeriale di determinazione del tasso di interesse di mora da applicare ai sensi dell'articolo 30 del Capitolato d’appalto dei lavori pubblici per il periodo 1 gennaio 2011 - 31 dicembre 2011;
- Schema di Decreto Interministeriale recante “Regole tecniche e di sicurezza relative al permesso di soggiorno”.

#### **4.1. Attività interpretativa**

Nell’ambito dell’attività interpretativa e di indirizzo normativo, sono stati resi n. 61 pareri su questioni inerenti criticità sorte in ordine alla corretta applicazione di norme primarie e secondarie, limitatamente alle materie di competenza.

La predetta attività interpretativa va ricondotta alla “funzione di consulenza” che l’Ispettorato svolge a favore di soggetti pubblici, in particolare, al fine di fornire un concreto ausilio all’individuazione ed alla corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica.

Nel numero dei suddetti pareri non sono compresi quelli riguardanti la materia dei beni mobili dello Stato, per i quali si rinvia all’apposito paragrafo.

Al riguardo, relativamente a questioni e tematiche di contenuto specifico ovvero di minore complessità sono stati elaborati n. 8 pareri di carattere più operativo, ricorrendo, per la relativa trasmissione, al mezzo della posta elettronica, in modo da corrispondere più velocemente alle esigenze rappresentate.

## 4.2. Circolari

Particolare rilievo, nell'ambito dell'attività svolta nell'anno 2011, va riservato alle circolari emanate, stante l'ampia diffusione soprattutto attraverso la pubblicazione nel sito web istituzionale nonché, per quelle di maggiore impatto, nella Gazzetta Ufficiale.

L'attività correlata ha avuto ad oggetto le seguenti tematiche, intorno alle quali, peraltro, si è sviluppata la parte più rilevante e innovativa dell'attività svolta nel corso del 2011:

a) procedimento amministrativo concernente le richieste di delegazione convenzionale di pagamento. Sull'argomento sono state emanate due circolari (n. 1 del 17/01/2011, pubblicata nella G. U. – serie generale – n. 22 del 28/01/2011, e n. 30 del 20/10/2011, pubblicata nella G. U. – serie generale – n. 264 del 12/11/2011) – frutto anche della collaborazione con il Dipartimento degli Affari generali, del Personale e dei Servizi-DAG – con le quali, oltre a raccogliere e semplificare le precedenti istruzioni in materia, sono state innovate le modalità di riscossione e di determinazione degli oneri dovuti all'Amministrazione a fronte dell'attività prestata a favore degli istituti delegatari nonché fornite indicazioni operative, anche per quanto attiene alle partite stipendiali non gestite tramite SPT, e chiarimenti, con l'aggiunta di approfondimenti, in esito alle richieste di delucidazioni pervenute, tramite la compilazione di un apposito prospetto di FAQ;

b) disciplina del cosiddetto "Conduttore unico" introdotta dall'articolo 2, comma 222, della legge 23/12/2009, n. 191. Il tema, a seguito delle numerose richieste di chiarimenti formulate in materia da parte delle Amministrazioni dello Stato interessate e degli uffici appartenenti al sistema delle ragionerie del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stato approfondito nella circolare n. 24 del 5 agosto 2011 – condivisa con l'Agenzia del Demanio – con la quale sono state fornite una serie di indicazioni volte non solo a corrispondere alle cennate richieste, ma anche a fornire una completa, ancorché sintetica, visione d'insieme dei principali aspetti concernenti l'uso governativo di immobili in conduzione passiva;

c) modalità di attuazione dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Attesa l'importanza e delicatezza sottese all'applicazione della disciplina recata dall'articolo 48-bis del D.P.R. n. 602/1973 e dal D.M. n. 40/2008, con circolare n. 27 del 23 settembre 2011, pubblicata nella G. U. n. 253 – serie generale – del 29/10/2011, sono state fornite al sistema delle ragionerie del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ed ai revisori dei conti in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze presso enti ed organismi pubblici nuove indicazioni tese, da un lato, a dare soluzione alle ulteriori problematiche emerse in fase di applicazione dalle suddette disposizioni e, dall'altro, ad affrontare taluni aspetti critici concernenti il trattamento di eventuali irregolarità riscontrate dai soggetti preposti al controllo di regolarità amministrativo-contabile;

d) rinnovo degli inventari dei beni appartenenti alle Istituzioni scolastiche statali: a seguito delle istruzioni diramate in materia dal MIUR con la circolare datata 1° dicembre 2011, n. 8910 – redatta con la collaborazione tecnica dell'IGF – sono state fornite indicazioni aggiuntive alle operazioni di rinnovazione degli inventari nonché all'attività di riscontro e di controllo, non solo di natura contabile, svolta dai revisori dei conti presso le Istituzioni scolastiche statali.

### **4.3. Attività normativa e di indirizzo in materia di beni immobili e mobili dello Stato**

Anche per l'anno 2011, le trattazioni riguardanti il demanio, il patrimonio immobiliare e i beni mobili statali hanno assunto particolare risalto.

Nell'ambito del settore in argomento, va segnalata la prosecuzione dell'attività svolta ai fini della revisione e informatizzazione delle scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato, temi anch'essi rientranti fra quelli maggiormente rilevanti e di carattere innovativo trattati durante il 2011. In proposito, si riporta, in particolare, che, a coronamento dell'attività del gruppo di lavoro a suo tempo appositamente nominato, il Ministro dell'economia e delle finanze ha adottato il decreto 16 marzo 2011, recante "Principi e direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato", pubblicato nella G.U. – serie generale – n. 159 dell'11 luglio 2011 (con successiva errata-corrige pubblicata nella G.U. – serie generale – n. 175 del 29 luglio 2011).

L'impegno delle amministrazioni coinvolte (RGS e Agenzia del Demanio) si è, ad ogni modo, protratto per tutto il 2011, onde pervenire all'individuazione del nuovo sistema delle predette scritture contabili, secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, del citato decreto. Tale obiettivo è stato raggiunto con la sottoscrizione, nel rispetto dei termini stabiliti, del provvedimento del Ragioniere Generale dello Stato, di concerto con il Direttore dell'Agenzia del Demanio, prot. n. 124834 del 29/12/2011.

Ai sensi dell'articolo 5 del medesimo decreto, è stato, poi, emanato il provvedimento del Ragioniere Generale dello Stato, sentito il Direttore dell'Agenzia del Demanio, prot. n. 130433 del 30/12/2011, con il quale sono state dettate disposizioni per disciplinare la migrazione dei dati dalle vecchie alle nuove scritture contabili e per regolamentare la relativa fase di transizione.

In virtù di quanto precede, il nuovo sistema delle scritture contabili di cui trattasi è entrato in uso a decorrere dal 1° gennaio 2012.

Relativamente ai beni mobili di proprietà dello Stato, similmente agli anni precedenti, l'attività di indirizzo e consulenza operativa ha registrato un importante carico di lavoro, determinato, per lo più, dalla persistenza di alcune criticità applicative del regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254.

In aggiunta, è proseguito il lavoro volto a costituire un sistematico quadro di riferimento nella materia di cui trattasi, anche al fine di predisporre indicazioni utili a ricondurre ad univocità l'applicazione delle norme da parte della generalità dei soggetti destinatari della normativa vigente.

Con riferimento alle istruzioni a suo tempo diramate con la circolare 26 gennaio 2010, n. 4, in tema di rinnovo degli inventari dei beni mobili di proprietà dello Stato, ai sensi dell'articolo 17, comma 5, del regolamento emanato con il DPR 4 settembre 2002, n. 254 – nel sottolineare come, diversamente dal passato, in tale occasione non sia emersa la necessità di differire di un anno i termini delle operazioni, stante l'esiguo numero di criticità segnalate e le limitate istanze di rinvio pervenute (intorno all'1% del totale degli uffici dei consegnatari) – sono state esaminate talune di richieste di proroga, conclusesi con esito positivo laddove corredate del favorevole avviso del competente ufficio riscontrante e suffragate da idonee giustificazioni.

Per verificare lo stato di attuazione delle anzidette istruzioni al 31/12/2010, si è proceduto, poi, ad effettuare un monitoraggio, dai cui esiti è risultato che, a fronte di un totale complessivo di n. 4096 uffici dei consegnatari delle Amministrazioni statali rientranti nell'ambito di applicazione della richiamata circolare n. 4/RGS del 2010, gli uffici adempienti sono stati n. 3387, pari a circa l'83% del totale, risultato che supera l'88% non considerando gli uffici all'estero (dati ottenuti anche rielaborando quelli presenti all'Anagrafe Nazionale degli uffici dei consegnatari del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato-SIRGS).

Ciò ha denotato un evidente miglioramento rispetto alla percentuale di adempienti (62%, non comprensiva degli uffici ubicati all'estero) rilevata in occasione del precedente rinnovo inventariale (relativo alla situazione esistente al 31 dicembre 2005), riconducibile sostanzialmente al miglioramento dello standard qualitativo dell'attività istituzionale di controllo e di vigilanza sul patrimonio dello Stato svolta dal sistema delle ragionerie nonché alla maggiore diffusione del sistema informatico di controllo e gestione dei beni mobili - GE.CO. presso gli uffici dei consegnatari.

Parte dell'attività in discorso è stata, quindi, espletata attraverso il rilascio di pareri (circa n. 20), resi anche a mezzo posta elettronica, sulla scorta delle fattispecie individuate conseguentemente alla soluzione dei quesiti pervenuti da parte degli uffici riscontranti, nonché delle amministrazioni statali interessate.

A margine, inoltre, si è svolta un'attività di supporto tecnico agli Uffici interessati, diretta all'analisi della disciplina regolamentare degli enti e soggetti pubblici in materia di beni immobili e di beni mobili agli stessi appartenenti.

#### **4.4. La revisione legale dei conti (decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39)**

Il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, nel recepire la direttiva 43/2006/CE, concernente la revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati, ha attribuito l'attività di vigilanza sulla revisione, già affidata al Ministero della giustizia, al Ministero dell'economia e delle finanze. Il decreto del Presidente della Repubblica 2008, n. 43, come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 173, ha conseguentemente assegnato, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le competenze di attuazione del suddetto provvedimento. All'Ispettorato, in particolare, sono stati assegnati i preliminari compiti di attuazione regolamentare del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in quanto tradizionalmente titolare della revisione dei bilanci pubblici e del coordinamento degli organi interni di controllo presso gli enti pubblici. L'attività svolta nel 2011 a questo riguardo, di seguito riassunta anche in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 21, comma 9, del citato decreto legislativo n. 39, è stata finalizzata alla predisposizione dei regolamenti di attuazione; al nuovo disegno di organizzazione del registro dei revisori legali ed alla emanazione dei principi di deontologia professionale, indipendenza e revisione legale, ai sensi degli artt. 9 e seguenti del più volte citato decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

Quanto ai regolamenti attuativi, si è provveduto alla predisposizione di 12 schemi di regolamenti ministeriali, acquisendo il parere delle categorie e delle associazioni professionali, in conformità alla prassi di consultazione cui ricorrono ormai senza eccezioni le Autorità che disciplinano settori riguardanti la finanza ed i mercati. I regolamenti concernenti l'iscrizione al registro della revisione legale (ora unico in quanto comprensivo dei soggetti precedentemente

iscritti all'albo speciale tenuto dalla Consob ai sensi dell'articolo 161 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), il tirocinio, il conferimento e la revoca degli incarichi di revisione legale, sono stati predisposti tenendo conto delle istanze delle altre Amministrazioni interessate (Ministero della giustizia e Consob) oltre che delle osservazioni dei professionisti.

Quanto alla organizzazione del registro, sono state esaminate le problematiche scaturenti da un contenuto informativo dello stesso, molto più ampio rispetto all'attuale, che richiederà applicazioni informatiche nuove e più complesse, nuovi processi di inserimento dei dati e di controllo, nonché delicate problematiche concernenti il rispetto della normativa in materia di riservatezza di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (testo unico della tutela dei dati personali). Dette problematiche sono state affrontate tenendo soprattutto presente le esigenze di indipendenza che la gestione del registro deve soddisfare, come richiesto dalla legge e anche dalla normativa comunitaria, ciò che ha suggerito il ricorso a soluzioni organizzative c.d. "in house" ai fini di garantire l'indipendenza stessa.

Quanto, infine, alla emanazione dei principi in materia di deontologia professionale, indipendenza e revisione legale, il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 offre due possibili alternative procedurali, consentendo sia l'intervento in materia da parte del Ministero dell'economia e delle finanze che riconoscendo la possibilità dell'intesa alle categorie interessate, che potranno provvedere perseguendo apposite intese sul testo dei suddetti principi. A questo proposito, l'Ispettorato ha promosso la stipula di altrettante convenzioni con i principali organismi rappresentanti l'attività di revisione legale, ovvero Assirevi, il Consiglio dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e l'Istituto nazionale revisori legali, che hanno messo a disposizione qualificati rappresentanti al fine dell'elaborazione, per ognuno dei tre gruppi, dei principi cui fare riferimento nell'ordinamento interno.

Si deve segnalare, infine, la collaborazione con i competenti uffici della Commissione europea e la partecipazione di rappresentanti dell'Ispettorato ai lavori dell'*Audit regulatory committee*, (Aurc), nel quale sono designate le Amministrazioni degli Stati membri, ai fini sia dell'attuazione della direttiva CE/43/2006 che della discussione delle nuove proposte normative volte a modificare la direttiva stessa. La c.d. fase ascendente della formazione del diritto dell'Unione europea deve tenere conto, tuttavia, sia delle istanze del mercato interno dei servizi di revisione che delle esigenze di perseguire una disciplina sostanzialmente omogenea della revisione legale nell'ambito del complessivo scenario internazionale, che travalica anche il mercato europeo. In tale prospettiva, all'Ispettorato è attribuito il delicato compito di saper conciliare le istanze degli operatori nazionali della revisione legale – monitorandole attraverso una sistematica e non occasionale opera di consultazione – con le tendenze all'unitarietà della disciplina in rassegna, che impongono un aggiornamento e contatti continui con i principali attori internazionali della materia.



## CAPITOLO 5 - GESTIONE RESIDUALE DELLA LIQUIDAZIONE DEGLI ENTI SOPPRESSI

In sede di conversione del decreto legge n. 207/2008, avvenuta con legge 27 febbraio 2009, n. 14, all'art. 41, commi da 16-ter a 16-novies, sono state introdotte misure di semplificazione per l'estinzione degli enti disciolti che hanno previsto il trasferimento alla Fintecna Spa o società da essa interamente controllata, dei rapporti in corso, delle cause pendenti e del patrimonio degli enti disciolti, esclusi quelli posti in liquidazione coatta amministrativa o costituenti gestioni liquidatorie "distinte", con definitiva estinzione, alla data del trasferimento (01 luglio 2009), degli enti cui la norma si riferisce.

Dal trasferimento sono state comunque escluse le attività riferite alla definizione delle questioni riguardanti i pregressi rapporti di lavoro con gli enti disciolti e la gestione del relativo contenzioso.

Tale norma ha previsto, altresì, l'assunzione, da parte di Fintecna Spa o società dalla stessa interamente controllata, delle funzioni di liquidatore degli enti costituenti gestioni liquidatorie "distinte".

Quale società trasferitaria dei patrimoni degli enti disciolti e soggetto liquidatore delle gestioni "distinte" è stata individuata Ligestra Due Srl, società interamente controllata da Fintecna Spa.

Gli uffici della liquidazione, nel 2011, oltre a svolgere l'ordinaria attività legata alle materie escluse dal trasferimento di cui sopra (contenzioso, vigilanza, sistemazione posizioni previdenziali ex dipendenti enti disciolti), sono stati investiti, ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 febbraio 2011, di una nuova funzione. Infatti, con il predetto decreto ministeriale è stata disposta la cessazione dalle funzioni del Commissario dell'Azienda Universitaria Policlinico Umberto I, di cui all'art. 2, commi 3 e seguenti, del decreto legge 1 ottobre 1999, n. 341, ed il subentro del Ministero dell'economia e delle finanze nel contenzioso in essere e nelle pendenze non ancora definite. Tale nuova attività ha impegnato gli uffici in tutte quelle operazioni relative al passaggio di consegne degli atti, nonché alla sistemazione degli stessi negli archivi al fine di porre in essere gli adempimenti relativi alla coltivazione del contenzioso pendente e degli ulteriori adempimenti amministrativi che ricadono ai sensi del sopra citato decreto nella competenza di questo Ispettorato.



## CAPITOLO 6 - COORDINAMENTO, INDIRIZZO E VIGILANZA SUL SISTEMA DELLE RAGIONERIE (UCB-RTS)

Nell'ambito dell'IGF, il settore di coordinamento, indirizzo e vigilanza sul sistema delle ragionerie ha svolto le proprie attività secondo le attribuzioni delineate dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 28 gennaio 2009, assicurando l'unitarietà dell'indirizzo e l'uniformità del comportamento e dell'interpretazione normativa dell'intero settore delle ragionerie.

Tra le attività svolte nel 2011 riveste un carattere saliente la predisposizione dello schema di provvedimento di riordino dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, divenuto il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, cui ha fatto seguito la predisposizione della circolare RGS n. 25 del 7 settembre 2011 recante le prime indicazioni applicative della riforma.

Tra le altre questioni trattate si ricordano:

- la stesura della circolare congiunta RGS-INPDAP sul nuovo regime di controllo dei provvedimenti pensionistici;
- la stesura del decreto interministeriale MAE-MEF sull'armonizzazione delle rendicontazioni dei progetti di cooperazione allo sviluppo;
- l'esame delle problematiche e risoluzione di questioni relative al passaggio dell'ente IAO del Ministero degli esteri, ivi compresa la bozza del nuovo regolamento di amministrazione dell'ente;
- altre note in materia di cooperazione allo sviluppo, in materia di gestione fuori bilancio gestiti dall'IGRUE, ecc.

Inoltre, nell'anno 2011, sono state predisposte le seguenti circolari:

- n. 6 del 17 febbraio 2011, nella quale sono state fornite indicazioni circa i principali criteri da seguire per l'accertamento delle somme da iscrivere quali residui nel conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2011, ai sensi dell'art. 36 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni e dell'art. 275 del relativo regolamento approvato con R.D. 23 maggio 1924, n.827;
- n. 16 del 6 maggio 2011, nella quale sono state fornite indicazioni per il controllo sui provvedimenti pensionistici;

Sono stati espressi pareri su schemi di provvedimenti legislativi e regolamentari, decreti interministeriali, sulla modulistica di contabilità generale, nonché su numerosi quesiti di carattere giuridico e contabile posti sia dagli Uffici centrali di Bilancio, sia dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Sono stati resi i pareri di competenza su numerosi provvedimenti regolamentari, con particolare riguardo a quelli concernenti l'organizzazione di Ministeri.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 2, comma 4-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, è stata affrontata, in collaborazione con il Dipartimento del Tesoro, la tematica della nuova organizzazione dell'attività connessa alle funzioni in materia di antiriciclaggio, atteso che con la predetta norma, a seguito della soppressione delle Direzioni provinciali dell'economia e delle finanze, è

stato attribuito alle Ragionerie territoriali dello Stato anche il compito di applicare le sanzioni di cui all'articolo 58 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

Al riguardo, è stato adottato il decreto interdipartimentale del 17 novembre 2011 con il quale sono state individuate, quali soggetti competenti ad irrogare le sanzioni, ventidue Ragionerie territoriali con ambiti di competenza interregionale e si sta proseguendo con la realizzazione di un processo informatico attraverso il quale ciascuna delle predette Ragionerie potrà colloquiare direttamente con le altre ventuno nonché con la Guardia di finanza ed altri organismi interessati.

## **6.1. L'attività svolta dagli Uffici centrali del bilancio**

Gli Uffici Centrali del Bilancio (UCB), ai sensi dell'art.11 del D.P.R. 30 gennaio 2008, n.43, recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", coordinati funzionalmente dall'IGF, nel corso del 2011 hanno vigilato sull'osservanza delle leggi e di tutte le disposizioni impartite dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli UCB, in particolare, hanno concorso alla formazione del bilancio dei singoli ministeri e compilato il relativo rendiconto, hanno provveduto al controllo ed alla contabilizzazione delle entrate dello Stato per centro di responsabilità ed alla tenuta del conto del patrimonio, hanno svolto funzioni in materia di controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, nonché ogni altro incarico loro affidato.

Detti Uffici, a seguito della riforma dei controlli della Corte dei Conti introdotta dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono rimasti gli unici organi competenti ad esercitare il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile su un grandissimo numero di atti emanati dalle Amministrazioni statali.

Nel corso del 2011, gli UCB e l'Ufficio Centrale di Ragioneria dei Monopoli di Stato hanno formulato 7.577 rilievi sugli atti sottoposti al riscontro preventivo, con un incremento di circa il 13% rispetto ai 6.656 rilievi del 2010.

Detti Uffici hanno esercitato, in materia di controllo successivo, il riscontro sui rendiconti amministrativi e sui conti giudiziali presentati rispettivamente dai funzionari delegati e dagli agenti contabili dello Stato, nonché sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio.

Nei primi mesi dell'anno 2011 gli UCB sono stati impegnati nel vigilare sulla corretta conservazione dei residui di stanziamento. Infatti, al fine di ridurre la consistenza di tali residui, il secondo comma dell'articolo 36 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, ha disciplinato i termini di conservazione in bilancio delle somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio. La citata normativa stabilisce che dette somme possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono salvo che si tratti di stanziamenti iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente. In tale caso il periodo di conservazione è protratto di un anno.

Gli UCB hanno quindi vigilato sul corretto mantenimento in bilancio dei residui in parola, sulle motivate esigenze per la loro conservazione, in relazione agli importi necessari all'attuazione dei "Programmi" in corso.

Hanno provveduto, altresì, all'accertamento dei residui attivi e passivi, all'esame dei provvedimenti di variazione di bilancio, ed hanno effettuato, ai sensi del D.P.R. 4 settembre

2002, n. 254, verifiche alle gestioni dei cassieri e dei consegnatari delle Amministrazioni dello Stato.

Gli UCB hanno, inoltre, vigilato sul rispetto del divieto di istituire o mantenere gestioni fuori bilancio non autorizzate; essi hanno, inoltre, svolto compiti finalizzati alla costituzione delle "banche dati locali amministrativo-gestionali" del personale: ciò in quanto, nell'ambito dell'ampio disegno di riorganizzazione della Pubblica amministrazione realizzato dal decreto legislativo n. 165/2001, il Dipartimento della RGS, per il tramite degli UCB, si pone come centro di osservazione e di monitoraggio dell'intero sistema amministrativo per quanto riguarda la spesa di personale.

In proposito giova evidenziare che, ai fini di attuare efficacemente il suddetto monitoraggio, la rilevazione dei dati del conto annuale si avvale di una specifica procedura informatica in rete - "il c.d. sistema SICO" - attraverso cui vengono acquisiti ed utilizzati tutti i dati da utilizzare (sistema conoscitivo e sistema gestionale).

In particolare è da rilevare che tale procedura, prevedendo l'inserimento dei dati da parte delle Amministrazioni attive, ha consentito agli UCB di espletare con più efficacia ed efficienza le proprie funzioni di controllo.

Le Conferenze permanenti costituite presso gli UCB tra rappresentanti degli stessi Uffici e quelli delle corrispondenti Amministrazioni (art. 9, comma 3, DPR 20 febbraio 1998, n. 38), hanno contribuito ad assicurare, ferme restando le rispettive funzioni, il più efficace esercizio dei compiti in materia di programmazione dell'attività finanziaria, di monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e di valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti delle funzioni e dei servizi istituzionali e delle iniziative legislative nel settore di pertinenza dell'Amministrazione.

Nella suddetta sede tecnica sono state elaborate metodologie e criteri di valutazione dei costi e degli oneri finanziari sulla base della specifica disciplina del settore, compiendo, ai fini istruttori, le valutazioni relative ai provvedimenti esaminati, con particolare riguardo alle relazioni tecniche previste dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Nell'anno 2011 gli UCB hanno provveduto alla certificazione della relazione tecnico-finanziaria dei contratti collettivi integrativi con riferimento alla verifica della congruità degli interventi con le disponibilità finanziarie, ai sensi del comma 3-ter dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, introdotto dall'art. 20 della legge 23 dicembre 1999, n. 448.

Hanno, inoltre, sottoposto al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile gli accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. e), del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 che ha riformato i controlli e potenziato l'attività di analisi e valutazione della spesa.

Anche nel decorso esercizio finanziario un'attenta vigilanza è stata esercitata dagli UCB nei confronti delle coesistenti Amministrazioni, soprattutto in ambito collaborativo per le vie brevi, per fornire ogni occorrente informazione ai fini delle prescrizioni normative relative al contenimento della spesa pubblica.

Nell'anno 2011 è proseguita l'attività connessa al "Progetto di estensione del mandato informatico". L'innovazione in parola, che nella prima fase ha interessato il decreto d'impegno e gli ordinativi diretti (ordine di pagare ad impegno contemporaneo e ordine di pagare per ritenute erariali, previdenziali ed assistenziali), ha infatti previsto l'informatizzazione anche delle spese delegate, su contabilità speciale ed a mezzo ruoli.

Attualmente il processo informatico è stato attivato per i mandati, per i ruoli di spesa fissa e per gli ordini di accreditamento, quali distinti provvedimenti di spesa gestiti con evidenze informatiche, a valere sul bilancio delle Amministrazioni dello Stato interessate al processo di dematerializzazione dei titoli di spesa.

Nell'ambito del sistema informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) ed in applicazione dell'art. 2, comma 1, del DPR n. 367/94, gli ordini di accreditamento sono trasmessi in Tesoreria per via telematica mediante evidenze informatiche firmate digitalmente.

Per il momento la "dematerializzazione" dell'ordine di accreditamento riguarda gli atti posti in essere nella fase che intercorre tra l'arrivo dei titoli in Ragioneria (UCB ed RTS) ed il ricevimento degli stessi da parte delle competenti Sezioni di Tesoreria. Tuttavia, il progetto dell'ordine di accreditamento informatico assume particolare importanza in quanto apre la possibilità di gestire informaticamente la spesa secondaria del funzionario delegato - quella cioè svolta in periferia - sfruttando maggiormente il sistema delle reti geografiche del SIPA.

Particolarmente impegnativa è stata per gli UCB anche l'attività connessa alle disposizioni introdotte dal decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in materia di tagli di spesa, monitoraggio dei debiti pregressi, monitoraggio dei flussi mensili di pagamento, revisione dei residui passivi di conto capitale, "auto blu", etc.

Dal 1° gennaio 2011 è entrato in vigore il nuovo sistema di pagamento delle competenze fisse ed accessorie al personale centrale e periferico (c.d. cedolino unico), che prevede contemporaneamente anche il versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, delle ritenute fiscali e delle altre ritenute extra erariali.

La descritta nuova procedura di pagamento, incentrata sull'attività SPT (Servizi pagamenti tesoro), agevola notevolmente l'attività, sia attraverso il miglioramento della leggibilità del documento stipendiale, sia facilitando la distribuzione mensile del carico fiscale del dipendente, evitando conguagli in tal senso a fine anno.

A tale proposito, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1° dicembre 2010, emanato ai sensi dell'art. 2, comma 197, della legge n. 191/2009, sono state disciplinate le modalità operative del sistema di erogazione delle predette competenze.

In relazione a tale nuova procedura, le competenze accessorie rimaste da pagare alla fine dell'esercizio 2011 sono state versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione in conto competenza ai corrispondenti capitoli/piani gestionali della spesa dell'esercizio 2012, non potendo più effettuarsi pagamenti in conto residui di competenze accessorie.

Nell'ambito del processo di razionalizzazione delle attività svolte, ai fini dello snellimento delle procedure del riscontro amministrativo contabile, gli UCB, in qualità di destinatari del decreto emesso in data 4 agosto 2005 dal Ministro dell'Economia e delle Finanze con cui è stata estesa la facoltà del controllo a campione già previsto solo per i rendiconti di contabilità ordinaria dal precedente decreto del 10 marzo 2004, hanno potuto beneficiare dello snellimento delle attività estendendo la campionatura anche a determinati rendiconti di contabilità speciale resi dai funzionari delegati delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Anche questa seconda modifica ordinamentale ha operato nel senso di razionalizzare le attività, offrendo agli UCB la possibilità di migliorare l'aspetto qualitativo del controllo con contemporanea riduzione delle quantità di atti controllati.

La predisposizione del bilancio preventivo 2012 ha costituito un momento qualificante dell'attività degli UCB nell'anno decorso, in quanto la modalità di rappresentazione costituisce un'elaborazione innovativa rispetto al passato ed offre la possibilità di rilevare le funzioni espletate dall'Amministrazione e di determinarne i relativi costi, essendo stato sviluppato il raccordo tra il sistema di rilevazione finanziario e quello economico dei fatti gestionali.

Il processo di formazione del bilancio 2012 ha tuttavia comportato un notevole impatto sull'attività degli UCB, in particolare per quanto riguarda il riscontro del rispetto dei criteri introdotti per l'allocazione tra i programmi di spesa di una stessa missione delle risorse qualificate "rimodulabili", la corretta quantificazione degli automatismi o parametri incidenti su quelle "non rimodulabili", l'articolazione delle proposte per ciascuno degli anni del bilancio triennale (2011 – 2013).

E' da evidenziare che nell'anno 2011 gli UCB hanno continuato a vigilare, in particolare, sull'attività delle coesistenti Amministrazioni in ottemperanza alle disposizioni di cui alle circolari RGS n. 7 e n. 22 del 2008.

La circolare n. 7, concernente la programmazione delle spese di funzionamento degli uffici e la rilevazione dei debiti pregressi, ha comportato una specifica attività di monitoraggio degli atti di spesa emanati a titolo di riconoscimento di debito e di pagamento di spese incomprimibili, relative all'esercizio precedente, per garantire il funzionamento degli uffici. La circolare n. 22, recante istruzioni applicative in merito alla disciplina di cui all'art. 48-bis del D.P.R. n. 602/1973 ed il relativo regolamento adottato con D.M. n. 40/2008 - inerente disposizioni in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni - hanno reso necessario un incremento dell'attività di controllo circa la correttezza dei connessi adempimenti di verifica disposti dalle Amministrazioni all'atto dell'emissione degli ordinativi di pagamento e la conseguente segnalazione delle incongruenze rilevate con apposite osservazioni.

Nel decorso esercizio finanziario gli UCB sono stati notevolmente impegnati nell'attenta applicazione delle norme introdotte dalla legge n. 136/2010 e delle successive disposizioni interpretative ed attuative emanate con il decreto-legge n. 187/2010 in ordine alla tracciabilità dei flussi finanziari (c.d. piano contro le mafie).

## **6.2. L'attività svolta dalle Ragionerie territoriali dello Stato**

Le Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) sono organi locali del Ministero dell'Economia e delle Finanze distribuiti sul territorio con compiti di controllo e vigilanza sulle Amministrazioni periferiche dello Stato e formano il tessuto connettivo con l'intero territorio nazionale. Il coordinamento della loro attività rientra nelle competenze dell'Ispettorato Generale di Finanza che, attraverso i propri uffici, svolge funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sulle Pubbliche Amministrazioni in materia finanziaria e contabile nel rispetto delle vigenti disposizioni.

Tra i compiti storicamente attribuiti alle RTS vi sono: la tenuta delle scritture contabili; la registrazione degli impegni di spesa derivanti dai provvedimenti adottati dagli Uffici amministrativi periferici sotto la responsabilità dei dirigenti competenti; il controllo successivo sui rendiconti dei funzionari delegati e sui conti giudiziali; il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica attraverso l'osservazione costante dei fenomeni economici e finanziari; la vigilanza sul rispetto dei limiti di spesa delle Amministrazioni, sulla conservazione del

patrimonio dello Stato e sulla esatta contabilizzazione delle entrate e delle spese dello Stato; il monitoraggio della spesa del personale delle Amministrazioni controllate (conto annuale, in attuazione del Titolo V del D. Lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni) ecc., nonché altri compiti specificatamente delegati dall'amministrazione centrale.

Inoltre, vigilano affinché presso le Amministrazioni non si verifichino "gestioni fuori bilancio" oltre quelle espressamente autorizzate dalle vigenti norme di settore.

Come accennato, alle predette funzioni istituzionali, si sono aggiunte nel tempo altre competenze assegnate da specifiche norme nonché delegate dagli Ispettorati generali della stessa Ragioneria generale dello Stato. Tra queste si evidenziano:

- rilevazione dei flussi trimestrali di cassa degli enti del settore pubblico.

Al riguardo, si rileva che con la legge n. 196/2009 (art. 14, commi da 6 a 11) tale attività ha subito una modifica sostanziale atteso che detta norma ha eliminato i flussi trimestrali di cassa sostituendoli con l'invio quotidiano – da parte delle amministrazioni pubbliche interessate – direttamente nell'applicativo SIOPE di una banca dati relativa agli incassi e pagamenti effettuati. Ciò ha comportato l'obbligo da parte delle RTS di verificare con cadenza mensile, trimestrale ed annuale i dati inseriti e segnalare tempestivamente all'IGEPA eventuali inadempienze e/o discrasie;

- vigilanza sulle funzioni dei revisori dei conti presso le Istituzioni scolastiche attraverso l'applicativo informatico ATHENA;
- controllo di alcuni rendiconti di spesa dei funzionari delegati del Ministero dell'Interno – Prefetture e Comandi provinciali dei VV.F..

Recentemente, a seguito della soppressione delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze (DTEF) disposta con il decreto-legge n. 40/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2010, le RTS sono state chiamate a svolgere parte dei compiti attribuiti in precedenza agli uffici soppressi (cfr. articolo 2, comma 1-ter).

Infatti, con il decreto ministeriale del 23 dicembre 2010 si è provveduto a riallocare le attività delle ex DTEF in parte al Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi ed in parte alle RTS.

In particolare le attività attribuite a queste ultime riguardano:

- concessione e pagamento di pensioni di guerra dirette, indirette, di reversibilità e relativi trattamenti economici accessori;
- concessione e pagamento di assegni annessi alle decorazioni al valor militare, revoca e modifica dei trattamenti emessi, gestione dei pagamenti dell'assegno vitalizio, diretto e di reversibilità spettante agli ex deportati in campi di sterminio nazista KZ, gestione dei pagamenti dell'assegno vitalizio di benemerenzza diretto e di reversibilità spettante ai perseguitati politici antifascisti o razziali;
- servizi in materia di depositi definitivi, rimborsi di somme versate al Capo X ed altri Capi ivi compresi i rimborsi di somme versate in eccedenza a titolo di oblazione per condono edilizio, restituzione dei depositi provvisori;
- gestione delle pensioni ordinarie privilegiate e tabellari e concessione delle relative reversibilità;
- gestione dei contributi, annualità ed altre spese fisse varie, voltura dei relativi ruoli di spesa fissa;

- servizi in materia di entrate, tesoro e debito pubblico;
- consulenza in materia contrattuale per l'acquisto di beni o servizi, ecc..
- autorizzazione all'emissione di duplicati di titoli di spesa;
- procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative relative al progetto "Tessera sanitaria";
- attività connesse ai procedimenti contenziosi nelle funzioni di competenza limitatamente ai giudizi di primo grado dinanzi alle Sezioni regionali della Corte dei conti;
- attività di segreteria delle Commissioni mediche di verifica (CMV).

A tutto ciò si è aggiunta una parte di attività correlata al contrasto di riciclaggio di denaro. Infatti, l'articolo 2, comma 4-bis, del decreto-legge n. 138/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011 ha disposto che – a decorrere dal 1° settembre 2011 – le sanzioni di cui all'articolo 58 del decreto legislativo n. 231/2007 devono essere applicate attraverso le RTS.

In realtà, quest'ultima innovazione normativa ha coinvolto soltanto ventidue ragionerie esplicitamente individuate con il decreto interdipartimentale del 17 novembre 2011.

Conseguentemente le ventidue Ragionerie hanno preso in carico tutta la documentazione relativa alle segnalazioni pervenute da parte della Guardia di finanza ed Istituti di credito per poter aprire gli eventuali procedimenti a carico dei trasgressori. Nella prima fase l'attività verrà espletata manualmente; successivamente tutte le operazioni saranno trasferite nell'apposito applicativo informatico per favorire anche la circolazione di notizie, atteso che i dati in esso inseriti sono visibili anche da tutte le Ragionerie cointeressate nonché dalla stessa Guardia di finanza. L'inizio di tale procedura è previsto per il mese di luglio 2012.

In presenza di tale evoluzione strutturale - in virtù della quale le RTS, oltre alla fondamentale funzione di controllo "preventivo e successivo", svolgono anche quella di amministrazione attiva (concessione e pagamento di pensioni di guerra dirette, indirette, di reversibilità e relativi trattamenti economici accessori; concessione e pagamento di assegni annessi alle decorazioni al valor militare, revoca e modifica dei trattamenti emessi, ecc.) - è sorta la necessità di dover predisporre un nuovo decreto ministeriale con il quale, tenendo debitamente conto delle nuove disposizioni impartite con due Decreti ministeriali del 23 dicembre 2010, si dovrà ridisegnare l'organizzazione degli uffici periferici del MEF. Detto provvedimento, in fase di elaborazione, sostituirà il decreto ministeriale dell'8 settembre 1999 tuttora vigente.

Anche per l'anno 2011, le RTS hanno organizzato incontri periodici su base circoscrizionale per individuare collegialmente strategie e procedure più consone alla soluzione delle diverse problematiche che le coinvolgono nella gestione quotidiana e di cui informano puntualmente l'IGF che, a sua volta, esamina e valuta le particolarità evidenziate per condividere anche con gli Ispettorati cointeressati le soluzioni prospettate.

Tra i problemi evidenziati restano non ancora risolti quelli connessi alla acquisizione telematica dei dati relativi alle somme iscritte a ruolo che presenta delle criticità a causa del

---

2 Le RTS individuate sono: Genova, Bolzano, Verona, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Latina, Napoli, Salerno, Bari, Cosenza, Reggio Calabria, Catania, Messina, Torino, Cagliari, Sassari, Perugia, L'Aquila, Milano e Udine ciascuna delle quali abbraccia una competenza territoriale più vasta rispetto a quella propria provinciale quindi possiamo dire che dette Ragionerie hanno una competenza interregionale come specificatamente indicato nella tabella allegata al citato decreto interdipartimentale.

disallineamento tra i dati acquisiti nel SIE (Sistema Informativo Entrate della RGS) e i documenti cartacei prodotti dai Concessionari dislocati sul territorio. Ciò comporta che le RTS devono periodicamente provvedere alla rettifica mensile dei dati ed al loro inserimento nel SIE.

Al riguardo, si evidenzia che nel mese di maggio 2011 è stato definito un Protocollo di intesa con l'Agenzia delle entrate ed Equitalia S.p.A. nel quale sono state individuate alcune procedure finalizzate alla eliminazione delle discrasie riscontrate finora.

Dette procedure verranno realizzate dai rispettivi partners informatici dei tre soggetti firmatari attraverso la definizione di un apposito Protocollo tecnico suddiviso in tre stadi di attività.

Pertanto, in presenza delle innovazioni strutturali intervenute nel corso del 2011, le RTS hanno dovuto affrontare varie situazioni. In primo luogo, sono state coinvolte per l'implementazione dell'applicativo informatico "ASP", realizzato a suo tempo per la protocollazione degli atti, in linea con quanto dispone il D.P.R. n. 445/2000 ed anche nell'ottica di quanto dispone il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Con tale implementazione è stata assicurata la tracciabilità delle singole fasi di lavorazione cui sono tenuti i singoli dipendenti, come ad esempio nel caso dei contratti relativi al personale scolastico che, da alcuni anni, vengono trasmessi alle RTS in forma dematerializzata.

Al riguardo, si evidenzia che anche nel 2011 le RTS hanno dovuto far fronte con grande difficoltà all'applicazione dei provvedimenti adottati nei confronti degli insegnanti di religione, nonché alla ricostruzione di carriera del personale proveniente da altre amministrazioni, al riconoscimento dei servizi pre-ruolo prestati su posti di sostegno, al pagamento indennità agli assistenti amministrativi che sostituiscono il DSGA, ecc..

Si segnalano altresì le difficoltà riscontrate in materia di rendicontazione delle somme riscosse per il rilascio di porto d'armi corta e lunga, atteso che i pertinenti uffici non sempre osservano integralmente le disposizioni diramate al riguardo, nei passaggi di consegna in genere tra le ex DTEF e le RTS ed in particolare nel trasferimento dei beni mobili con l'AAMS nonché nell'organizzazione delle segreterie delle CMV che sono state accentrate nelle sedi capoluogo di regione.

Particolare attenzione è stata rivolta alla organizzazione logistica in quanto, al fine di conseguire risparmi di spesa, sono stati liberati alcuni spazi degli immobili occupati e, nel contempo, sono stati aggregati nel miglior modo possibile sia i servizi (vecchi e nuovi) sia il personale (RTS ed ex DTEF).

Relativamente a quest'ultimo aspetto, occorre anche evidenziare le difficoltà incontrate da molte Ragionerie dovute al fatto che, all'attribuzione delle nuove competenze, non ha fatto seguito il corrispondente trasferimento di personale.

In molti casi, peraltro, le RTS hanno dovuto far fronte ai nuovi compiti con il personale già in servizio presso le RTS medesime e, in diverse sedi, non risultando possibile l'aggregazione dei servizi e del personale, i Direttori hanno dovuto recarsi frequentemente presso le diverse sedi degli Uffici, alcuni casi anche molto distanti tra loro.

Tra i prioritari obiettivi operativi da conseguire nell'immediato futuro vi saranno dunque quelli connessi al superamento delle criticità sopra evidenziate.





[[www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)]



La contabilità e la finanza pubblica a portata di click