

## RELAZIONE SUGLI ESITI DELLE VERIFICHE SUI DATI DEL RENDICONTO DELLA SPESA

- 1. Premessa**
- 2. Metodologie di indagine adottate**
- 3. Significatività del campione statistica**
- 4. Attività istruttoria**
- 5. Risultati dell'analisi**

### **Allegati**

#### **1. Premessa**

La valutazione di alcune poste della spesa del Rendiconto generale dello Stato, mediante verifica dei pagamenti effettuati nell'esercizio al quale detto rendiconto si riferisce (a valere sia sulla competenza che sui residui), è ormai diventata parte integrante delle attività di accertamento necessarie ai fini del giudizio di parificazione. Tali verifiche - dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle Amministrazioni centrali dello Stato e finalizzate alla dichiarazione di affidabilità dei dati contabili esposti nel conto del bilancio - sono peraltro previste nell'ambito della Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2017, approvata dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 17/2016/INPR). Nella citata deliberazione, inoltre, è stato previsto, per il 2017, il prosieguo in sede regionale, della sperimentazione avviata, al fine dell'effettuazione di attività di verifica analoghe a quelle svolte in sede di parifica del Rendiconto generale dello Stato avvalendosi di metodologie statistiche di tipo campionario.

A tal fine, le verifiche delle scritture contabili relative ai rendiconti regionali, dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa delle Amministrazioni regionali in specifiche aree di interesse, sono state estese nell'anno in corso a cinque regioni: Lazio, Lombardia, Liguria, Marche e Umbria. In coerenza con le esperienze maturate nell'ambito del Rendiconto generale dello Stato, i titoli di spesa da sottoporre a verifica sono stati "campionati", adottando modelli statistici consolidati in ambito europeo, in grado di esprimere i rischi tecnici insiti nel modello di controllo e la percentuale di affidabilità del modello stesso.

La sperimentazione nelle sedi regionali interessate è stata ispirata a criteri di semplificazione rispetto al modello adottato per le Amministrazioni centrali dello Stato, pur conservandone le principali caratteristiche di operatività.

Anche per il Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno 2016, le Sezioni riunite hanno confermato i criteri di svolgimento delle attività di controllo, volte alla misurazione del grado di affidabilità dei conti, come strumento integrativo del giudizio di parificazione. Tali criteri prevedono l'evidenziazione delle criticità riscontrate, per le quali non siano stati forniti elementi di chiarimento dalle amministrazioni o per le quali detti elementi non siano stati ritenuti sufficienti.

L'attività è stata svolta con riferimento a stime di affidabilità degli aggregati contabili contenuti nel bilancio dello Stato. Al riguardo, particolare valore riveste, per la validità tecnica del progetto, l'attività di campionamento, basata su modelli statistici consolidati anche in ambito europeo.

L'estrazione del campione statistico, relativa ai pagamenti desunti dal Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016, si è basata sulla metodologia statistica adottata negli anni scorsi, salvo alcune modifiche necessarie ad adeguare il piano di campionamento alle risultanze emerse negli esercizi pregressi, in termini sia di tipologia di spesa sottoposta a controllo, sia di irregolarità riscontrate.

Tra le tipologie dei titoli di pagamento (ordini di accreditamento, ordinativi diretti, note d'imputazione, ruoli di spesa fissa, spese di giustizia e spese per debito vitalizio) anche per il Rendiconto 2016 è stata confermata la scelta di considerare solo gli ordinativi diretti emessi nell'esercizio finanziario cui il rendiconto si riferisce.

È stata confermata, anche per continuità di analisi, l'individuazione delle categorie economiche ritenute di maggiore interesse e la suddivisione delle stesse in due sottoinsiemi rappresentati, da un lato, dalle categorie II e XXI, dall'altro, dalle rimanenti categorie selezionate: ciò al fine di consentire, in termini di rispondenza al fattore di maggior "rischio", di privilegiare nell'estrazione campionaria le unità statistiche presenti nel primo aggregato.

Per quanto riguarda le fasce di importo è stata confermata la suddivisione della popolazione obiettivo in fasce di importo in termini di "pagato", per le quali è stato stimato un rischio differenziato. Con riferimento alla fascia di ordinativi di pagamento (OP) di importo più basso, si è ritenuto opportuno non considerare, nella procedura d'estrazione delle unità campionarie, i titoli con importo inferiore o uguale a 200 euro, che rischiano di ridurre la significatività complessiva delle analisi svolte. Tale scelta, peraltro, comporta un'esclusione di titoli da sottoporre a campione, in termini quantitativi, di valore modesto.

Nell'Allegato 1 (Allegato statistico-numerico) sono descritti i titoli di spesa appartenenti alla fascia di cui sopra sottratta al campione.

È stato confermato anche per il 2016 il numero dei titoli da sottoporre a controllo: i dieci titoli di importo superiore ai cento milioni (con riferimento al rendiconto 2016 nove) e trenta titoli per ciascun Ministero.

Alcuni elementi di selezione di tipo qualitativo permangono anche per il Rendiconto 2016: in primo luogo è stata confermata l'esclusione dalla popolazione obiettivo delle contabilità speciali, istituto disciplinato dagli articoli 585 e 591 del regolamento di contabilità generale dello Stato, poiché i relativi rendiconti vengono predisposti ed approvati in tempi non compatibili con la verifica in esame.

Ulteriore esclusione, già prevista nei precedenti esami dei rendiconti, riguarda le spese a carattere riservato. Nel prendere atto del carattere di riservatezza di tali spese, si è avuto riguardo alla circostanza che esse sono assoggettate al controllo di altre Sezioni di questa Corte.

Inoltre, al fine di consentire un'analisi più estesa nell'ambito dei singoli capitoli di spesa, è stata confermata l'adozione di criteri che consentano alla procedura di campionamento di estrarre titoli che non appartengano allo stesso piano gestionale. In tal modo si è ridotto il rischio di duplicazioni di controllo, e quindi, di verifiche che ricadano su tipologie di spesa sostanzialmente analoghe.

In ultimo, seguendo prassi consolidate nelle indagini campionarie più diffuse, sono stati censiti (ossia considerati nella loro totalità) e sottoposti a controllo i titoli di spesa superiori o uguali a 100 milioni.

I Ministeri, come si evince dalla tavola n. 1, sono egualmente rappresentati in termini di numerosità campionaria. Il campione estratto riguarda 390 ordinativi di pagamento, a cui si aggiungono 9 titoli censiti che rappresentano in termini finanziari i valori più alti della popolazione obiettivo, ossia ordinativi di pagamento superiori ai 100 milioni (nel 2015 erano 10 i titoli che presentavano importo maggiore di 100 milioni).

## 2. Metodologie di indagine adottate

L'attività è stata svolta con riferimento a stime di affidabilità degli aggregati contabili contenuti nel bilancio dello Stato.

In particolare, come negli anni precedenti, anche per l'analisi svolta con riferimento all'esercizio finanziario 2016, la Corte dei conti ha potuto operare esclusivamente sulle risultanze del "pagato", persistendo l'impossibilità di accedere direttamente al c.d. "conto impegni" del Sistema informativo integrato Corte dei conti-RGS.

A tale riguardo non può non ribadirsi che tale esigenza informativa costituisce base necessaria per la messa a punto di un più ampio sistema conoscitivo, finalizzato a mettere la Corte stessa nella condizione di svolgere al meglio i compiti di referto e di controllo preventivo di legittimità e sulla gestione ad essa intestati, specie a seguito delle previsioni contenute nel novellato art. 34, comma 3, della legge n. 196 del 2009 in materia di obbligo di registrazione sul sistema integrale delle scritture contabili degli ordini e dei contratti relativi a spese per acquisti di beni e servizi di cui alle categorie II e XXI, nonché della progressiva implementazione del sistema della contabilità potenziata. È auspicabile, pertanto, che, in occasione dell'adeguamento dei sistemi informativi competenti in materia di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato, previsto dall'art. 25-*bis* della legge n. 196 del 2009, la problematica in esame trovi adeguata soluzione<sup>1</sup>, attraverso anche il coinvolgimento in questa fase dell'organo di controllo.

Particolare valore riveste, per la validità tecnica del progetto, l'attività di campionamento, basata su modelli statistici consolidati anche in ambito europeo<sup>2</sup>.

L'estrazione del campione statistico, relativa ai pagamenti desunti dal Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016, si è basata sulla metodologia statistica adottata negli anni scorsi<sup>3</sup>, salvo alcune modifiche necessarie ad adeguare il piano di campionamento alle risultanze emerse negli esercizi pregressi, in termini sia di tipologia di spesa sottoposta a controllo, sia di irregolarità riscontrate.

Tra le tipologie dei titoli di pagamento (ordini di accreditamento, ordinativi diretti, note d'imputazione, ruoli di spesa fissa, spese di giustizia e spese per debito vitalizio) anche per il Rendiconto 2016 è stata confermata la scelta di considerare solo gli ordinativi diretti emessi nell'esercizio finanziario cui il rendiconto si riferisce.

<sup>1</sup> Al riguardo, peraltro, è utile osservare che l'integrale accesso alle basi informative delle Amministrazioni Pubbliche da parte degli Organi esterni di controllo è da tempo realtà negli altri Paesi europei.

<sup>2</sup> L'approccio campionario si adegua al sistema *MUS* (*Monetary Unit Sampling*) adottato dalla Corte dei conti europea per effettuare, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Déclaration d'Assurance et de sincérité - DAS*), i cc.dd. "test di convalida", mirati alla verifica *ex post* della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti ai conti del bilancio.

<sup>3</sup> Le fasi qui di seguito riportate, nelle quali si è articolata l'indagine, sono quelle tipiche di una indagine campionaria:

- determinazione dell'universo di riferimento (c.d. "popolazione obiettivo");
- esecuzione del "piano di campionamento" e costruzione del "campione statistico adeguatamente rappresentativo";
- raccolta dei dati;
- elaborazione ed analisi dei dati.

È stata confermata, anche per continuità di analisi, l'individuazione delle categorie economiche ritenute di maggiore interesse<sup>4</sup> e la suddivisione delle stesse in due sottoinsiemi rappresentati, da un lato, dalle categorie II e XXI, dall'altro, dalle rimanenti categorie selezionate: ciò al fine di consentire, in termini di rispondenza al fattore di maggior "rischio", di privilegiare nell'estrazione campionaria le unità statistiche presenti nel primo aggregato.

Per quanto riguarda le fasce di importo è stata confermata la suddivisione della popolazione obiettivo in fasce di importo in termini di "pagato", per le quali è stato stimato un rischio differenziato. Con riferimento alla fascia di ordinativi di pagamento (OP) di importo più basso, si è ritenuto opportuno non considerare, nella procedura d'estrazione delle unità campionarie, i titoli con importo inferiore o uguale a 200 euro, che, come sopra precisato, potrebbero inficiare la significatività complessiva delle analisi. Tale scelta, peraltro, comporta un'esclusione di titoli da sottoporre a campione, in termini quantitativi, di valore modesto.

Nell'Allegato 1 (allegato statistico-numerico) sono descritti i titoli di spesa appartenenti alla fascia di cui sopra sottratta al campione.

Sono stati confermati anche per il 2016 il numero dei titoli da sottoporre a controllo (n. 399 ordinativi e non 400 come lo scorso anno in quanto i titoli censiti sono 9 e non 10) e i criteri di selezione di tipo qualitativo del campione adottati.

In primo luogo è stata confermata l'esclusione dalla popolazione obiettivo delle contabilità speciali, istituto disciplinato dagli articoli 585 e 591 del Regolamento di contabilità generale dello Stato. Su tale scelta ha influito la non significatività, ai fini del controllo, degli ordini di accreditamento al funzionario delegato, la non compatibilità del controllo sui rendiconti redatti dall'ordinatore secondario di spesa coi tempi del giudizio di parificazione e la circostanza che i suddetti rendiconti possono essere oggetto di specifiche verifiche nell'ambito del controllo successivo sulla gestione.

Ulteriore esclusione, già prevista dal Rendiconto 2016, riguarda le spese a carattere riservato. Nel prendere atto del carattere di riservatezza di tali spese, si è avuto riguardo alla circostanza che esse sono assoggettate al controllo di altre Sezioni della Corte dei conti.

Inoltre, al fine di consentire un'analisi più estesa nell'ambito dei singoli capitoli di spesa, è stata confermata l'adozione di criteri che consentano alla procedura di campionamento di estrarre titoli che non appartengano allo stesso piano gestionale. In tal modo si è ridotto il rischio di duplicazioni di controllo, e quindi, di verifiche che ricadano su tipologie di spesa sostanzialmente analoghe.

In ultimo, seguendo prassi consolidate nelle indagini campionarie più diffuse, sono stati censiti (ossia considerati nella loro totalità) e sottoposti a controllo i titoli di spesa di importo superiore o uguale a 100 milioni.

Il campione (n. 390 ordinativi di pagamento, a cui si aggiungono i 9 titoli censiti che rappresentano in termini finanziari i valori più alti della popolazione obiettivo) è stato estratto facendo sì che risultassero egualmente rappresentati, in termini di numerosità campionaria, i 13 Ministeri, come si evince dalla tavola che segue.

<sup>4</sup> Categorie considerate:

- Categoria II: consumi intermedi;
- Categoria V: trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private;
- Categoria VI: trasferimenti correnti a imprese "non pubbliche" (solo Cat. VI.1.1; VI.1.2.1; VI.1.2.5; VI.1.3.1; VI.1.4.1; VI.2);
- Categoria XII: altre uscite correnti;
- Categoria XXI: investimenti fissi lordi e acquisti di terreni;
- Categoria XXIII: contributi agli investimenti ad imprese "non pubbliche" (solo Cat. XXIII.1);
- Categoria XXIV: contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private;
- Categoria XXVI: altri trasferimenti in conto capitale a imprese "non pubbliche", famiglie e istituzioni sociali private (solo Cat. XXVI.2 e XXVI.3).

In sintesi, il piano di campionamento è rappresentato dalla tavola che segue:

TAVOLA 1

## PIANO DI CAMPIONAMENTO 2016

MINISTERO	FASCIA 1 (<=15.000)			FASCIA 2 (>15.000; <=125.000)			FASCIA 3 (>125.000)			TOTALE
	Cons Inte & Inv	Altro (NO 2 e 21)	Totale	Cons Inte & Inv	Altro (NO 2 e 21)	Totale	Cons Inte & Inv	Altro (NO 2 e 21)	Totale	
<i>Estratti in modo casuale (MUS)</i>										
MIN. ECONOMIA E LE FINANZE	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. SVILUPPO ECONOMICO	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. LAVORO E LE POLITICHE SOCIALI	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. GIUSTIZIA	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. DEGLI AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. INTERNO	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. AMBIENTE E TUTELA TERRITORIO E MARE	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. LE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. DIFESA	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. LE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
MIN. SALUTE	8	2	10	12	3	15	3	2	5	30
<b>Totale</b>	<b>104</b>	<b>26</b>	<b>130</b>	<b>156</b>	<b>39</b>	<b>195</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>65</b>	<b>390</b>
% rispetto fascia/totale	20%	20%	33%	80%	20%	50%	60%	40%	17%	100%

*Estratti in modo deterministico*

MIN. ECONOMIA E LE FINANZE	2	2	4
MIN. SVILUPPO ECONOMICO		2	2
MIN. LAVORO E LE POLITICHE SOCIALI		1	1
MIN. DEGLI AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE		2	2
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>

<b>Totale complessivo</b>	<b>104</b>	<b>26</b>	<b>130</b>	<b>156</b>	<b>39</b>	<b>195</b>	<b>41</b>	<b>33</b>	<b>74</b>	<b>399</b>
---------------------------	------------	-----------	------------	------------	-----------	------------	-----------	-----------	-----------	------------

Fonte: elaborazione Sogei S.p.A.

### 3. Significatività del campione statistico

Il piano di campionamento che si riferisce all'esercizio finanziario 2016 è stato realizzato mediante un algoritmo<sup>5</sup> che ha tenuto conto delle variabili definite preventivamente ed in particolare della stratificazione per Ministero, dei sottoinsiemi di categorie, delle fasce di importo predefinite e delle variabili sopra descritte.

L'unità statistica è rappresentata dall'ordinativo di pagamento emesso nell'anno di riferimento del rendiconto, individuato in base agli elementi derivanti dal sistema informativo (ministero competente, categoria economica di spesa, capitolo, denominazione capitolo, piano gestionale, numero dell'ordinativo, clausola d'impegno, beneficiario, importo, ragioneria e tesoreria di competenza, etc.).

Le contabilità speciali, escluse dalla popolazione obiettivo rappresentano circa il 51 per cento del bilancio dello Stato, in termini di pagato. Tale dato conferma, ulteriormente, l'esigenza, già più volte rappresentata, di una piena attuazione della legge n. 243 del 2012, in materia di superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e alla conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato<sup>6</sup>.

Quanto alle ulteriori esclusioni, si evidenzia che le spese a carattere riservato rappresentano un valore, in termini di pagato, molto esiguo (circa 73 milioni), che, unitamente alle spese per personale comandato, inserite nella categoria dei Consumi intermedi, rappresentano lo 0,6 per cento della popolazione obiettivo.

La popolazione obiettivo, in termini di spesa, è pari a circa 13 miliardi e rappresenta circa l'1,8 per cento dell'intero bilancio dello Stato (al netto delle contabilità speciali è pari al 3,8 per cento). In termini di ordinativi diretti emessi essa rappresenta il 28,4 per cento del

<sup>5</sup> Elaborato con il supporto tecnico della Sogei. S.p.A.

<sup>6</sup> Si veda in proposito il capitolo sull'Ordinamento contabile, Volume I della presente Relazione.

totale dei titoli di pagamento del bilancio dello Stato (al netto delle contabilità speciali il 42 per cento) e il 35 per cento del totale degli ordinativi diretti del bilancio dello Stato (al netto delle contabilità speciali il 55 per cento). In relazione a tale popolazione obiettivo e ai diversi livelli di rischio, l'estrazione ha riguardato complessivamente n. 390 titoli per le 13 Amministrazioni centrali, in maniera uniforme. A tale numero sono stati aggiunte 9 unità che si riferiscono ai titoli superiori ai 100 milioni.

Il campione estratto e le unità censite<sup>7</sup> sono state in termini di spesa pari a quasi 2,9 miliardi, di cui titoli censiti per 2,3 miliardi, e rappresentano il 22,8 per cento della popolazione obiettivo, attestandosi quindi ad un livello di significatività compatibile con gli *standard* europei.

A titolo riepilogativo, nella tavola che segue sono riportati i dati di bilancio, la popolazione obiettivo e i valori del campione estratto.

TAVOLA 2

DATI FINANZIARI - CAMPIONE ESERCIZIO FINANZIARIO 2016		
<i>(in milioni)</i>		
	N. titoli emessi	Pagato Totale
<b>Totale bilancio dello Stato</b>	<b>681.292</b>	<b>699.164</b>
<b>Totale Spese finali (Tit I + Tit II)</b>	<b>680.660</b>	<b>546.501</b>
<b>Popolazione obiettivo</b>	<b>193.419</b>	<b>12.903</b>
Fino a 15.000	166.157	389,22
15.000-125.000	19.777	958,69
125.000-100.000.000	7.476	9.206,74
oltre 100.000.000	9	2.348,28
<b>Campione estratto</b>	<b>400</b>	<b>506</b>
200-15.000	130	1
20.000-125.000	195	12
125.000-100.000.000	65	579
<b>Ordinativi censiti</b>		
oltre 100.000.000	9	2.348

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - dati al 18 gennaio 2016

Dei 399 titoli campionati, 42 sono relativi a spese effettuate dalle strutture periferiche dell'Amministrazione centrale, per le quali si è proceduto ad una interlocuzione diretta con le Ragionerie territorialmente competenti. Nella tavola che segue si riportano le Ragionerie territoriali interessate ed il numero di titoli ad esse relativi.

<sup>7</sup> L'estrazione del campione dal sistema informativo RGS-Corte dei conti è stata effettuata il giorno 17 gennaio 2017. I dati di riferimento, pertanto, sono stati quelli relativi alla popolazione obiettivo osservata a quella data. La successiva verifica, in ordine a eventuali scostamenti, non ha comportato alcuna modifica dei titoli censiti.

TAVOLA 3

## ORDINATIVI DI PAGAMENTO TERRITORIALI

Ministero - Ragioneria	N. titoli estratti
<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	
Ragioneria territoriale dello Stato di Torino	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Milano	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Napoli	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Catania	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Palermo	2
<i>Ministero della giustizia</i>	
Ragioneria territoriale dello Stato di Torino	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Milano	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Bologna	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Firenze	3
Ragioneria territoriale dello Stato di Roma	2
Ragioneria territoriale dello Stato di Palermo	3
<i>Ministero delle infrastrutture e trasporti</i>	
Ragioneria territoriale dello Stato di Torino	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Milano	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Genova	2
Ragioneria territoriale dello Stato di Venezia	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Perugia	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Roma	5
Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Napoli	2
Ragioneria territoriale dello Stato di Bari	1
<i>Ministero delle politiche agricole e forestali</i>	
Ragioneria territoriale dello Stato di Perugia	1
<i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica</i>	
Ragioneria territoriale dello Stato di Bologna	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Firenze	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Napoli	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Catanzaro	1
Ragioneria territoriale dello Stato di Palermo	2
<i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	
Ragioneria territoriale dello Stato di Venezia	2
<i>Ministero della salute</i>	
Ragioneria territoriale dello Stato di Genova	1
<b>Totale Titoli</b>	<b>42</b>

Fonte: elaborazione Corte dei Conti

#### 4. Attività di verifica

L'attività di valutazione della regolarità amministrativo-contabile dei singoli atti di spesa oggetto del campione selezionato è stata svolta in contraddittorio con le strutture interessate delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ed in collaborazione con gli Uffici di controllo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (Uffici centrali di bilancio e Ragionerie territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze).

In particolare, a seguito dell'estrazione del campione, avvenuta alla presenza dei rappresentanti delle Amministrazioni coinvolte, è stata inoltrata, per il tramite degli Uffici centrali di bilancio e delle Ragionerie territoriali competenti, la richiesta della documentazione giustificativa della spesa, corredata di eventuali elementi illustrativi sul procedimento presupposto all'emissione dell'ordinativo di pagamento. Con riferimento ai 48 titoli pagati attraverso le Ragionerie territoriali dello Stato, per l'acquisizione della documentazione, ci si è

avvalsi della cooperazione dell'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

L'accertamento della regolarità amministrativo-contabile è stato eseguito coinvolgendo, per le Amministrazioni centrali dello Stato, i responsabili del procedimento di emissione dei singoli titoli di spesa<sup>8</sup>.

Allo scopo sono state organizzate sessioni di *audit* nel corso delle quali i funzionari delle 13 Amministrazioni centrali coinvolte hanno potuto fornire la documentazione giustificativa a supporto, nonché elementi di informazione e di valutazione<sup>9</sup> sui singoli titoli. In presenza di rilevate criticità si è instaurata, poi, un'interlocuzione documentale al fine di acquisire i necessari chiarimenti o ulteriore documentazione integrativa<sup>10</sup>.

In alcuni casi, elementi e notizie sono stati richiesti agli Uffici centrali di bilancio che, al pari delle Amministrazioni, hanno collaborato con le Sezioni Riunite in sede di controllo proficuamente ed in spirito collaborativo alle attività di verifica.

Per i titoli di spesa territoriali, per evidenti ragioni di economia del procedimento, l'interlocuzione è stata solo documentale con il coinvolgimento in una prima fase, come interfaccia, delle Ragionerie territorialmente competenti.

Con riferimento all'oggetto del controllo quest'anno è stata prestata particolare attenzione alla corretta classificazione della spesa in termini di categoria economica, rappresentando questa, oltre che il riferimento delle analisi sul Rendiconto generale dello Stato, anche il presupposto contabile della riclassificazione della spesa in termini finanziari in contabilità nazionale.

## 5. Risultati dell'analisi

Quest'anno, diversamente da quanto accaduto negli anni precedenti, tutte le Amministrazioni hanno fatto pervenire, entro la data del giudizio di parificazione, gli elementi di risposta richiesti. A seguito dei controlli eseguiti è emersa la non regolarità delle procedure di spesa relativamente ad un numero limitato di titoli (n. 10 su 399) per un importo totale di 512.843,05 euro.

Le irregolarità riscontrate sul Rendiconto 2016 hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti.

Inoltre, viene dato conto dei risultati dell'istruttoria relativa ai titoli di spesa dell'esercizio 2015 per i quali non risultava completato, alla data del 20 giugno 2016, il procedimento di controllo.

In un numero più ampio di casi (64 titoli di spesa), pur dando atto della regolarità della procedura di spesa, si è ritenuto di formulare raccomandazioni e osservazioni, al fine di indirizzare per il futuro le Amministrazioni in una logica di sempre maggiore trasparenza ed economicità delle procedure e attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

In linea generale si è constatato un maggior grado di consapevolezza, da parte delle Amministrazioni, in ordine ad alcune delle criticità segnalate in occasione delle verifiche effettuate relativamente agli esercizi precedenti. Il riferimento è, in particolare, all'avvertita esigenza di una verifica della conformità delle prestazioni rese da attestarsi mediante espressa dichiarazione di regolare esecuzione o alla valutazione effettuata *ex ante* in ordine alla congruità dell'offerta. A differenza degli anni trascorsi, è stata, infatti, esibita in sede di *audit* la necessaria documentazione a corredo. In alcuni casi si è, però, avvertita l'esigenza di segnalare la necessità di dare atto di una serie di elementi fattuali o contabili che costituiscono il *prius* logico e

<sup>8</sup> Si ricorda che l'unità statistica di riferimento è il singolo titolo di spesa.

<sup>9</sup> Le analisi sono state condotte seguendo una *check-list* precedentemente definita, che rileva le informazioni necessarie alle verifiche in termini di normativa di riferimento della procedura contabile, dei dati contabili e finanziari ai fini di una classificazione univoca dei fenomeni riscontrati, distintamente per le varie tipologie di spesa delle Amministrazioni.

<sup>10</sup> Sono stati richiesti documenti aggiuntivi per circa 150 ordinativi di pagamento.

giuridico dell'attestazione, quali le modalità di verifica, la consistenza quantitativa e qualitativa delle prestazioni, la conformità alle prestazioni contrattuali, il rispetto dei tempi contrattualmente previsti.

In altri casi sono stati constatati intendimenti diretti a dar seguito alle osservazioni formulate anche se in maniera non del tutto coerente con la normativa vigente. Il riferimento in questo caso è alle modalità di erogazione di benefici e sussidi. Si è osservata, infatti, l'avvenuta fissazione preventiva di principi e criteri, in alcuni casi, però, la loro ampiezza e genericità si è rilevata tale da non consentire di ricostruire l'iter logico seguito.

Tra gli ambiti più problematici si menzionano il frequente ricorso all'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi, motivato con l'unicità delle conoscenze e capacità tecniche in capo al fornitore prescelto. Sul punto è stato evidenziato che tale modalità di affidamento può essere giustificata solo in presenza di motivi tecnici o diritti esclusivi tali da comportare l'assenza di concorrenza. Al riguardo si evidenzia la necessità che l'amministrazione avvii preventivamente una indagine di mercato, anche informale, tesa a verificare le ragioni tecniche che giustificano l'affidamento diretto; di detta scelta deve essere data congrua motivazione, nel rispetto dell'esigenza di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, ed al fine di evitare un'alterazione della concorrenza a vantaggio di un unico operatore economico.

Analogamente, si è avuto modo di precisare che l'urgenza che consente di ricorrere all'affidamento diretto non deve essere originata dalla stazione appaltante e che anche per tale modalità di affidamento è sempre opportuno procedere ad una ricerca di mercato, anche informale, al fine di una maggiore cognizione del prezzo di mercato, conservandone documentazione. In talune fattispecie, si è evidenziato come una corretta programmazione avrebbe consentito la risoluzione della problematica attraverso le ordinarie procedure di spesa.

Anche nelle ipotesi di esclusiva si è evidenziata la necessità di una preventiva verifica in ordine alla congruità dei prezzi offerti, basata oltre che sul prezzo del bene a listino e sulle eventuali prestazioni effettuate in precedenza dal medesimo fornitore, anche sul numero delle ore necessarie e sul costo orario del personale impiegato. Deve, tuttavia, evidenziarsi che la disciplina introdotta dal nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016) che all'art. 36, comma 2, prescriveva per i lavori sotto i 40.000 euro la motivazione dell'affidamento senza procedure di gara, risulta essere stata modificata dall'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 56 del 2017, che prevede la possibilità dell'affidamento diretto, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per i servizi di importo inferiore a 40.000 euro o per i lavori in amministrazione diretta.

Sempre in una logica di ampliamento della concorrenza è stata, altresì, evidenziata la necessità che i capitolati prevedano categorie merceologiche omogenee, in quanto la promiscuità nelle forniture può rappresentare concreto elemento ostativo al reperimento di fornitori sul MEPA.

Un ulteriore ambito nel quale sono state evidenziate criticità è costituito dalla materia della locazione passiva di immobili adibiti a uso istituzionale. Si è notata, in particolare, la diffusa difficoltà nel reperire immobili idonei a soddisfare le esigenze pubbliche in relazione alla allocazione, alla suddivisione degli spazi, alle specifiche esigenze, ai lunghi tempi di adeguamento, con la conseguenza che anche nell'esercizio 2016 si è constatato il fenomeno della permanenza di amministrazioni pubbliche in immobili di terzi *sine titulo*, risultando i contratti di locazione scaduti. In alcune ipotesi l'Amministrazione ha continuato a corrispondere al locatore l'indennità di occupazione parametrata al canone di locazione previsto dal contratto originario, con applicazione della decurtazione di legge. In altre, la decurtazione del 15 per cento, determinata unilateralmente dall'Amministrazione, è stata opposta dal locatore, che ha ottenuto in via giudiziale il ripristino dell'originario ammontare del canone. In altre ancora il soggetto privato ha richiesto in giudizio e ottenuto con sentenza passata in giudicato l'adeguamento dell'indennità di occupazione al valore di mercato, unitamente al risarcimento per il maggior danno derivante dalla mancata restituzione dell'immobile.

Al fine di realizzare una migliore programmazione della spesa è stata evidenziata l'opportunità di elaborare nuovi strumenti, di carattere più strutturale e selettivo, finalizzati a consentire un maggiore controllo anche qualitativo della spesa allo scopo di migliorare i processi di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse. Così, ad esempio, nell'ipotesi dell'acquisto di quotidiani e settimanali cartacei, servizio parallelo rispetto a quello di rassegna stampa *on line*, realizzato anch'esso con modalità esternalizzate al Ministero. Nell'ambito del fenomeno della esternalizzazione dei servizi a società *in house* è stata rilevata la necessità di stipulare una apposita convenzione con la quale individuare la tipologia del servizio da fornire, le spese riconoscibili e le modalità di rendicontazione e di controllo delle spese sostenute, oltre a prevedere un piano dei pagamenti coerente con gli impegni contrattuali.

In alcuni casi sono state rilevate scelte organizzative non pienamente in linea con la normativa civilistica vigente. Il riferimento è, a titolo esemplificativo, alla messa in mora ai fini interruttivi della prescrizione operata attraverso la mera pubblicazione sul sito internet dell'Amministrazione, o all'ipotesi di tardiva escussione della polizza fideiussoria.

Un cenno particolare merita, in relazione alle rilevanti ricadute finanziarie, il fenomeno del contenzioso, che dovrebbe essere oggetto, sia con riferimento a giudizi pendenti che a quelli definiti, di un costante monitoraggio. Infatti, allorché la soccombenza dell'Amministrazione possa ritenersi prevedibile in presenza di un consolidato orientamento della giurisprudenza di merito o di legittimità, risulta opportuna l'attivazione di schemi deflattivi del contenzioso, finalizzati ad anticipare la trattazione delle problematiche in fase amministrativa ed evitare, così, la condanna al pagamento delle spese di lite ed il maturare di interessi legali sulla sorte capitale.

Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta, poi, ad evitare il giudizio di esecuzione, che comporta un aumento rilevante delle spese legali, attivando modalità organizzative che consentano il pagamento della sorte capitale e delle eventuali spese di lite tempestivamente. È emerso, infatti, che alla fase esecutiva del giudizio civile, che non può iniziare prima che siano trascorsi 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del DL n. 669 del 1996, si sta sostituendo quella del giudizio di ottemperanza, all'esito del quale, ove la P.A. resti inadempiente, si sostituisce nella prassi un commissario *ad acta* nominato dal G.A.. Rispetto allo scorso anno le Amministrazioni, sensibilizzate sul tema, hanno dichiarato, per filoni di contenzioso standardizzati (es. pagamento di somme dovute a titolo di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo), di aver attivato iniziative volte a gestire l'arretrato sugli ordini di pagamento derivanti dalle condanne intervenute, oltre a iniziative volte ad evitare o quantomeno limitare il ricorso a procedure esecutive, il cui effetto sarà valutabile negli esercizi successivi.

Con riferimento, in ultimo, agli aspetti più propriamente contabili si segnala che dalle analisi svolte sul campione estratto è emerso che la tipologia di spesa non sempre risulta coerente con la denominazione del capitolo, con il piano gestionale o con la classificazione economica utilizzata. È da precisare che le classificazioni utilizzate ai fini gestionali non trovano sempre esatta corrispondenza nella classificazione economica. Tale scelta codificatoria, che presumibilmente discende da una necessità di semplificazione, determina che alcuni codici gestionali, per la natura precipua della spesa, non risultano direttamente riconducibili alla classificazione economica.

Pur dando atto della difficoltà legata alla molteplicità delle stesse all'interno del bilancio dello Stato e della conseguente impossibilità di declinare singoli codici di classificazioni economiche per ogni fattispecie, si evidenzia che ciò riduce la lettura economica della spesa.

Si segnala, pertanto, l'esigenza di limitare la classificazione a titolo tipicamente "residuale" ai soli casi che effettivamente presentano tale connotazione. Infatti, solo l'aumento del grado di veridicità, trasparenza, chiarezza e comprensibilità delle scritture contabili (principi questi richiamati nell'allegato alla legge n. 196 del 2009), che si traduce in crescita della capacità informativa dei documenti contabili dello Stato, consente una migliore allocazione delle risorse e un più proficuo utilizzo delle stesse. In particolare, il principio della chiarezza o comprensibilità, di cui al recente d.lgs. n. 90 del 2016, evidenzia che "l'adozione di una corretta classificazione dei documenti contabili costituisce una condizione necessaria per garantire il

corretto monitoraggio ed il consolidamento dei conti pubblici”. Tale aspetto richiede attenzione sia per le codifiche di tipo gestionale che di quelle economiche.

Nel presente paragrafo vengono di seguito sinteticamente riportate, per argomento, le criticità maggiormente significative emerse in sede istruttoria e le osservazioni formulate, nel riquadro analiticamente sviluppate nelle singole schede, alla cui analisi si rinvia per una migliore puntualizzazione delle singole fattispecie e dei percorsi logico giuridici in questa sede necessariamente sintetizzati:

#### ***Programmazione della spesa***

- *Il ricorso ai servizi offerti dalla società in house non può essere giustificato esclusivamente dall'asserita generica carenza di personale, dovendo l'Amministrazione procedere alle modifiche necessarie a limitare il ricorso ad organismi esterni.*
- *Il ricorso all'affidamento a personalità esterne all'Amministrazione può avvenire solamente nelle ipotesi di accertamento della mancanza di idonee professionalità interne al Ministero – valutata sulla base di criteri qualitativi e non quantitativi –, circostanza che non può desumersi solamente dall'esito negativo di un interpello interno.*
- *Nelle ipotesi di contratto aventi ad oggetto prestazioni di carattere continuativo è necessario che in ipotesi di stipula di contratti di durata inferiore ad un anno, si prevedano procedure di spesa e modalità di controllo in relazione al costo annuo dei servizi.*
- *La condanna dell'Amministrazione al pagamento delle differenze retributive tra le somme erogate (calcolate sulla base di parametri retributivi non coerenti con la normativa vigente) e “la mercede proporzionata e sufficiente” per l'attività lavorativa prestata dai detenuti all'interno delle case circondariali, impone di valutare la possibilità di procedere nelle more di un'eventuale riforma dell'istituto, all'aggiornamento delle remunerazioni previste, in linea con le statuizioni della giurisprudenza di merito e di legittimità. In considerazione, poi, della carenza di risorse finanziarie, appare necessario rideterminare il numero dei detenuti impiegati in predette attività, al fine di rendere i livelli di spesa coerenti con le risorse effettivamente disponibili.*
- *In ipotesi di utilizzo di un capitolo di spesa per finalità diverse da quelle inizialmente previste, in mancanza di idoneo capitolo su cui imputare queste ultime, è necessario un continuo monitoraggio al fine di evitare il formarsi di debiti latenti con il conseguente rischio dell'insorgere di un contenzioso.*
- *In presenza di procedure di gara finalizzate all'acquisto di materiale da utilizzare per un evento specifico (nel caso di specie EXPO 2015) in ipotesi di rallentamenti nella fase di esecuzione, tali da comportare tempi di consegna non coerenti con la manifestazione, l'Amministrazione dovrà valutare la permanenza dell'utilità della prestazione in coerenza con la programmazione delle risorse effettuata, non essendo sufficiente al fine il riferimento alla generale e significativa carenza del materiale stesso sull'intero territorio nazionale.*
- *In ipotesi in cui il trasferimento delle risorse debba avvenire tenendo conto dei contratti e degli accordi esecutivi stipulati e delle effettive esigenze di pagamento la programmazione dei pagamenti deve risultare coerente con gli impegni contrattuali assunti dal beneficiario.*
- *La programmazione di spese aventi caratteristiche omogenee deve essere tendenzialmente unitaria per l'intero Ministero, anche al fine di realizzare economie di scala ed evitare il frazionamento artificioso dei contratti. Per tali spese, sotto il profilo contabile, occorre prevedere capitoli “a gestione unificata”.*
- *In presenza della disponibilità di sempre minori risorse, è opportuno che l'Amministrazione selezioni le iniziative cui intende partecipare all'interno di un programma, cercando di raccogliere il maggior numero di manifestazioni di interesse.*
- *In materia di partecipazione dell'Italia a organizzazioni internazionali per la ricerca scientifica, in ipotesi di adesione a particolari specifici progetti di competenza di istituti di ricerca nazionali, che comportano una contribuzione ulteriore rispetto a quella obbligatoria, deve essere preventivamente valutato l'interesse, individuate le risorse finanziarie necessarie e formalizzati gli impegni a carico sia del Ministero che dell'Istituto di ricerca.*
- *Nei casi in cui l'Amministrazione assume su di sé l'onere del pagamento rateale delle somme dovute a seguito di un contenzioso e dei relativi interessi, ove la rata da versare venga*

*modificata a ribasso a seguito di transazione, non è possibile variare, se non in presenza di specifiche ragioni, il tasso di interesse in precedenza praticato.*

- *Nelle ipotesi in cui il Ministero aderisca ad un accordo di partenariato pubblico/privato per la realizzazione di un progetto, è necessario che in sede di rinnovo vengano valutati gli effettivi risultati raggiunti, anche in termini di outcome duraturi, in raffronto alle risorse impegnate.*

#### **Razionalizzazione della spesa**

- *In materia di servitù militari, si rende necessario procedere ad una ricognizione dei depositi prevedendo un'eventuale loro diversa dislocazione ai fini di una razionalizzazione della spesa e di una riduzione dei costi.*
- *In ipotesi di acquisizione di abbonamenti sia in formato digitale che cartaceo occorre valutare l'effettiva utilità di entrambe le spese in una logica di razionalizzazione.*
- *A fronte di eventi seppur eccezionali ripetuti nel tempo, che comportano numerose spese in capo al Ministero, l'Amministrazione deve valutare l'esigenza di dotarsi, in un'ottica di razionalizzazione dei costi e al fine di conseguire risparmi di spesa, di appositi strumenti per far fronte a tali situazioni o stipulare apposite convenzioni (nel caso di specie ci si riferisce ai costi sostenuti per il trasferimento di migranti).*
- *Nelle ipotesi di scadenza del contratto di locazione di immobili ad uso dell'Amministrazione, è necessario effettuare apposite indagini di mercato e rivalutare le proposte già pervenute al fine di individuare soluzioni immobiliari maggiormente convenienti per l'Amministrazione. In ipotesi, poi, di condanna dell'Amministrazione alla corresponsione di somme a titolo di maggior danno derivante dall'occupazione sine titolo degli immobili adibiti ad uso istituzionale, appare ancora maggiormente necessario porre in essere adeguate soluzioni alternative idonee ad eliminare situazioni di irregolarità al fine di non gravare ulteriormente il bilancio dello Stato.*
- *Al fine della razionalizzazione della spesa e di evitare il dispendio di risorse pubbliche appare opportuno procedere ad un'attenta programmazione delle scorte di farmaci necessarie a fronteggiare le esigenze che dovessero manifestarsi, anche prevedendo accordi con apposite strutture per il riutilizzo dei dispositivi medici prossimi alla scadenza.*
- *A seguito degli esiti positivi di una sperimentazione in materia di sistema parametrico di benchmarking applicato alla materia dell'analisi dei costi industriali nel settore del procurement militare e in presenza di significativi risparmi di spesa conseguiti, si è segnalata l'opportunità di un superamento dell'attuale fase di sperimentazione al fine di consentire a regime un più ampio utilizzo delle tecniche parametriche.*

#### **Classificazione della spesa**

- *Ai fini di una corretta modalità di contabilizzazione, la suddivisione di un capitolo di spesa in piani gestionali rappresenta uno strumento necessario per dare diversa evidenza alle somme stanziare per finalità diverse.*
- *L'imputazione della spesa ad un piano gestionale non coerente con la reale tipologia non consente la completa leggibilità del bilancio. Nel caso di specie spese relative all'attività di vigilanza armata sono state imputate ad un piano gestionale relativo a spese di cancelleria e funzionamento.*
- *L'erronea classificazione economica del capitolo di spesa viola il principio di trasparenza e leggibilità del bilancio. Inoltre, l'incongruenza della categoria economica potrebbe, in alcuni casi, comportare l'elusione del divieto posto dal decreto-legge n. 78 del 2010, in materia di limiti di spesa. Nello specifico sono venuti all'esame tre diverse fattispecie: il finanziamento di un progetto di ricerca, è stato inserito nella categoria "Consumi intermedi/Acquisto di servizi effettivi/Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia", mentre avrebbe dovuto trovare idonea collocazione nella categoria "Consumi intermedi/Studi, consulenze, indagini"; il costo sostenuto dall'Amministrazione per l'attività di gestione di una banca dati informatica è stato inserito nella categoria "Consumi intermedi/Acquisto di servizi effettivi/Studi, consulenze, indagini" piuttosto che in quella relativa a "Consumi intermedi/Acquisto di servizi effettivi/Manutenzione ordinaria e riparazioni/Software e Hardware"; la spesa per l'esecuzione di convenzioni internazionali è stata inserita nella categoria "Consumi intermedi/Acquisto di servizi effettivi/Altri servizi" laddove sarebbe stato più opportuno inserirla nella categoria*

“Trasferimenti correnti ad estero”.

- *Ai fini dell'esatta classificazione della spesa è necessario che l'Amministrazione indichi nel mandato la Tesoreria competente ad effettuare il pagamento (nel caso in esame in luogo della Tesoreria di Chieti era stata indicata quella di Roma).*

#### **Trasparenza dell'azione amministrativa**

- *L'art. 12 della legge n. 241 del 1990 subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere alla previa determinazione ed alla pubblicazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.*
- *La quantificazione dell'apporto delle parti, effettuata in sede di Accordo di collaborazione, deve rispondere a criteri di trasparenza e ragionevolezza (nel caso di specie è stata ritenuta non ispirato a detti criteri la clausola dell'Accordo che addossa sul solo Ministero i costi della ricerca, mentre attribuisce la proprietà dei risultati della stessa ad entrambe le parti).*
- *I criteri ed i parametri utilizzati per determinare le commissioni corrisposte agli intermediari per il collocamento di titoli di Stato devono essere sottoposte periodicamente ad una revisione in relazione alle condizioni di mercato.*
- *I contributi a favore di enti o associazioni assistenziali e promozionali devono essere erogati sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, correlati alla valutazione delle iniziative intraprese e non già a parametri legati al numero dei soggetti associati.*
- *In tema di contributi a favore di enti o associazioni, le modalità attraverso le quali vengono determinati i contributi erogati ed i criteri di riparto devono essere predeterminati e sufficientemente dettagliati.*
- *L'affidamento di specifici incarichi al soggetto affidatario del servizio che esulino da quelli già previsti dall'Accordo di programma, richiede la necessaria predisposizione di un atto convenzionale nel quale vengono indicate le spese riconoscibili e le modalità di rendicontazione.*

#### **Procedimento amministrativo**

- *In materia di erogazioni di finanziamenti i tempi di svolgimento dell'istruttoria devono essere contenuti anche al fine di consentire all'Amministrazione di poter procedere, nei casi di revoca, all'escussione della fideiussione ed evitare, in tal modo, il rischio del mancato recupero delle risorse erogate.*
- *La pubblicazione sul sito istituzionale delle infrazioni commesse con invito ad adempiere non costituisce modalità idonea ad interrompere, in mancanza di alcuna forma di notifica all'interessato, i termini di prescrizione ai sensi dell'art. 1219 del codice civile.*

#### **Modalità di scelta del contraente**

- *Nelle ipotesi di contratti aventi ad oggetto diverse tipologie di prestazioni, delle quali solo alcune in esclusiva, appare opportuno procedere ad uno scorporo in funzione della diversa natura delle prestazioni richieste, acquisendo conseguentemente e ove possibile diversi preventivi.*
- *Le richieste di preventivo, anche se effettuate tramite MEPA, devono essere differenziate per tipologia merceologica al fine di reperire sul mercato un maggior numero di fornitori e di offerte.*
- *In sede di affidamento del servizio devono sempre trovare applicazione i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 163 del 2006 (ora art. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016).*
- *Anche in ipotesi di affidamento diretto è necessario procedere ad una ricerca di mercato in modo da poter valutare la congruità dell'offerta o determinare il corrispettivo da mettere a base d'asta.*
- *In presenza di un affidamento diretto senza gara è necessario che la competente struttura dell'Amministrazione valuti ed attesti la congruità dell'offerta.*

- *Condizione imprescindibile per procedere all'affidamento diretto, anche nei casi di diritti di esclusiva, è l'infungibilità della fornitura o del servizio, di modo che l'operatore risulti essere l'unico in grado di soddisfare un certo bisogno.*
- *Il presupposto dell'esistenza di un unico soggetto avente i requisiti di idoneità per effettuare una specifica prestazione necessita di essere dimostrato con adeguata motivazione.*
- *Nei casi in cui l'affidamento sia effettuato in favore dell'unica ditta che offre il servizio richiesto, non si può prescindere da una puntuale disamina dei prezzi praticati tenuto conto non solo dei prezzi di listino e dei dati storici, ma anche del numero delle ore necessarie e del costo orario del personale impiegato.*
- *Anche nelle ipotesi di sottoscrizione di accordi di collaborazione è necessario individuare i criteri e le modalità di individuazione del soggetto con il quale stipulare detto accordo.*
- *La scelta del soggetto cui affidare un incarico professionale, salvo le eccezioni normativamente previste, deve essere sempre preceduta da una procedura selettiva cui va data adeguata pubblicità.*
- *In tema di procedure di selezione del soggetto cui affidare l'incarico, si è evidenziata l'esigenza di conservare, per almeno un quinquennio, la documentazione relativa alla procedura di selezione.*
- *Anche qualora il Ministero si avvalga per la fornitura di servizi di una società in house deve, comunque, necessariamente procedere alla sottoscrizione di apposito accordo all'interno del quale prevedere obblighi e corrispettivi. La natura di in house del contraente esime, infatti, l'Amministrazione dall'espletamento della gara ma non dall'obbligo di prevedere preventivamente le reciproche prestazioni.*
- *Le procedure di gara devono essere iniziate e completate con un congruo anticipo rispetto alla data di inizio delle prestazioni, al fine di consentire al soggetto aggiudicatario o (risultato vincitore a seguito di rinunce) di rendersi disponibile ad assumere il servizio (nel caso specifico la comunicazione risulta effettuata con l'anticipo di un solo giorno).*

#### **Procedure di controllo**

- *In materia di partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali per la ricerca scientifica, in ipotesi di adesione a particolari specifici progetti di competenza di istituti di ricerca nazionali, che comportano una contribuzione ulteriore rispetto al quella obbligatoria, deve essere preventivamente valutato l'interesse, individuate le risorse finanziarie necessarie e formalizzati gli impegni a carico sia del Ministero che dell'Istituto di ricerca.*
- *In ordine alle modalità con cui svolgere il controllo sullo svolgimento delle attività cinematografiche dell'Istituto Luce-cinecittà s.r.l., previste nel Programma annuale approvato dal Ministero, è stata evidenziata l'esigenza della verifica, da parte della competente Direzione generale, in ordine alla corrispondenza tra le spese rendicontate e gli obiettivi previsti dal Programma, anche attraverso controlli a campione sulla documentazione prodotta a supporto dei dati di bilancio, consentendo in tal modo controlli più puntuali sul raggiungimento degli obiettivi previsti nel programma.*
- *In tema di contributi erogati a favore di enti o associazioni, le eventuali variazioni dei progetti per i quali sono stati concessi detti contributi devono essere preventivamente esaminate ed approvate dal Ministero, al fine di verificare la rispondenza dei nuovi programmi con le finalità perseguite dall'amministrazione ed eventualmente di rideterminare l'ammontare del contributo concesso.*
- *Al fine di consentire all'Amministrazione di svolgere gli adeguati controlli sul soggetto affidatario ed evitare una completa dipendenza da questo, è necessario che nel contratto stipulato sia prevista la proprietà in capo al Ministero dei codici sorgente relativi al software ad esso fornito.*
- *Ai fini della sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, deve essere preso a riferimento, in ipotesi di contratto avente ad oggetto prestazioni rese in precedenza dalle stesse ditte, il costo complessivo del contratto o quantomeno il costo annuo del servizio.*
- *Nei casi di contratti che si rinnovano annualmente, l'Amministrazione è tenuta ad effettuare la verifica sulla congruità dei costi sostenuti e rendicontati non solamente prima della stipulazione della convenzione quadro ma anche periodicamente e in occasione della stipula di nuove*

convenzioni. Si deve aggiungere, poi, che tali verifiche non possono riguardare solo le giornate/uomo ma anche l'avvenuto espletamento delle attività oggetto di convenzione.

- Nella fase di corresponsione degli emolumenti previsti in favore di componenti di commissioni è necessario che l'Amministrazione proceda ad effettuare controlli, quantomeno a campione, sulle dichiarazioni rese dai beneficiari dei titoli in ordine all'avvenuto espletamento dei compiti e delle attività contrattualmente previste.

#### **Disapplicazione di norme imperative**

- Gli atti di riconoscimento di debito debbono essere in ogni caso trasmessi, in applicazione del disposto dell'art. 23, comma 5, della legge finanziaria per il 2003, alla competente Procura regionale presso la Corte dei conti.
- I contratti pubblici, in applicazione del disposto dell'art. 11, comma 13, del decreto legislativo n. 163 del 2006 (ora art. 32, comma 14, del decreto legislativo n. 50 del 2016), sono stipulati, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica. Il mancato rispetto di tale previsione non può essere giustificato dalle asserite difficoltà evidenziate dal contraente alla sottoscrizione con firma digitale.
- Il compenso dovuto ai membri della commissione di collaudo appartenenti all'organico della stazione appaltante (almeno nel periodo antecedente il collocamento a riposo) non possono essere liquidati sulla base delle tariffe professionali degli ingegneri e degli architetti, come previsto dall'art. 238 del d.P.R. n. 207 del 2010. Sussiste, pertanto, l'obbligo da parte dell'Amministrazione di rideterminare i compensi liquidati, prevedendo, ove necessario, il relativo recupero.
- Il riconoscimento di debito può avvenire nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente.
- Nei casi in cui si debba procedere all'affidamento diretto per circostanze di estrema urgenza, questa deve essere effettiva e risultare dal verbale redatto dal responsabile del procedimento o dal tecnico. In difetto, l'Amministrazione dovrà procedere secondo le disposizioni previste nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016).
- In ipotesi di conclusione del contratto in presenza di un mutamento delle modalità dell'operazione oggetto del negozio, la locuzione "l'incarico affidato al consulente si intenderà concluso" non può che essere letta congiuntamente con le disposizioni in materia di recesso e sospensione, con la conseguenza che anche nella prima ipotesi il corrispettivo deve essere riconosciuto in misura percentuale in relazione all'attività in concreto effettuata, dovendosi ritenere illegittima la corresponsione dell'intero compenso.
- Nel caso in cui, a seguito di verifica amministrativa, si rilevi un fatto suscettibile di aver procurato danno erariale, si pone l'obbligo in capo al pubblico funzionario di denunciare il fatto alla competente Procura regionale della Corte dei conti per l'accertamento dell'eventuale danno erariale e delle commesse responsabilità (art. 53 del r.d. n. 1214 del 1934, ora art. 52 del decreto legislativo n. 174 del 2016).
- Deve ritenersi non conforme a legge la spesa sostenuta per l'acquisto di alcune postazioni per la consultazione delle notizie di Agenzia di stampa da destinarsi a soggetti esterni all'Amministrazione e con risorse destinate al funzionamento di un organismo collegiale interno alla stessa.
- Nei casi di polizza fideiussoria emessa a garanzia dell'erogazione anticipata di contributi a favore del soggetto beneficiario, i relativi oneri non devono essere posti in capo all'Amministrazione che l'ha richiesta in garanzia.
- Il reiterato ritardato pagamento della fatture emesse dalle società erogatrici dei servizi di somministrazione e il conseguente passaggio al mercato di salvaguardia comporta l'insorgere di maggiori oneri per l'erario pari alla maggiorazione rispetto al prezzo previsto dalla convenzione Consip.
- Una modifica contrattuale richiesta il giorno stesso di scadenza dell'accordo e consistente nella variazione non delle attività, ma del solo prospetto dei costi rendicontabili (incremento della quota di spesa del personale e diminuzione delle altre voci di costo), non comporta alcun vantaggio per l'Amministrazione ma produce il solo effetto di rendere ammissibile al finanziamento una spesa per il personale superiore a quella originariamente prevista.

**Contenzioso**

- *In ipotesi di condanna dello Stato al pagamento di somme dovute per accertata violazione dei diritti dell'uomo e del cittadino da parte della CEDU, si è segnalata l'esigenza di una intensificazione dell'attività di recupero nei confronti degli enti che si sono resi responsabili della violazione, specie nel caso in cui non sia stata raggiunta l'apposita intesa ai sensi dell'art. 43 della legge 234 del 2012.*
- *In presenza di consolidati orientamenti giurisprudenziali contrari all'Amministrazione sussiste l'obbligo di attivare soluzioni stragiudiziali al fine di evitare il rischio di pagamento di spese di lite ed interessi.*
- *In ipotesi di soccombenza dell'Amministrazione, occorre procedere, nel termine previsto dall'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 669 del 1996, al pagamento della sorte capitale e delle spese di giudizio al fine di evitare l'attivazione di procedure esecutive o giudizi di ottemperanza, con conseguenti maggiori oneri per l'erario.*
- *L'Amministrazione deve procedere ad un suo costante monitoraggio del contenzioso in essere e potenziale, al fine di individuare cause e possibili rimedi, prevedere eventuali strumenti deflattivi e procedure snelle di esecuzione delle sentenze di condanna.*
- *In ipotesi di pagamento in esecuzione di sentenza esecutiva lo stesso deve essere effettuato con riserva da apporsi all'atto stesso del pagamento, anche al fine di evitare l'ingenerarsi di dubbi in ordine alla possibile acquiescenza da parte dell'Amministrazione.*
- *La presenza di diverse sentenze di condanna dell'Amministrazione in materia di accesso agli atti rendono necessario richiamare l'attenzione in ordine a un più puntuale rispetto delle disposizioni in materia di cui alla legge n. 241 del 1990.*

**Spese per missioni**

- *I provvedimenti di autorizzazione all'utilizzo del mezzo proprio e del taxi, in occasione dello svolgimento di una missione, debbono riportare l'indicazione della tratta e le specifiche motivazioni a supporto dell'autorizzazione.*
- *In tema di rimborso di indennità e spese di missione per verifiche e collaudi effettuate con oneri carico del soggetto richiedente la prestazione, i diritti pagati dai privati dovrebbero essere utilizzati anche per il rimborso allo Stato dei trattamenti non solo accessori ma anche fondamentali.*
- *Il rimborso delle spese per il taxi può essere effettuato solo in presenza della prescritta autorizzazione in linea, oltre che con le previsioni normative contrattuali, anche con le disposizioni interne in materia di conferimento degli incarichi di missione.*
- *In tema di autorizzazione allo svolgimento di missioni internazionali, è necessario che tale autorizzazione provenga da un soggetto diverso da quello che effettua la missione per evitare qualsiasi forma di conflitto di interessi.*
- *Ai fini del computo del limite al trattamento economico previsto dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 devono essere computate anche le eventuali indennità di missione corrisposte, con la sola esclusione dei rimborsi a piè di lista.*