



**Ufficio Centrale del Bilancio
presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica**

Relazione sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo, ai sensi dell'articolo 18 del D. Lgs. n. 123/2011.

- anno 2023 -

FEBBRAIO 2024

Il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, emanato in attuazione della delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa, di cui all'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni e integrazioni, ha riordinato organicamente le norme sui controlli di regolarità amministrativa e contabile esercitati dal sistema delle Ragionerie, incidendo, in particolare, sulle procedure ed ispirandosi a parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in generale.

In tale ottica, promuovendo un sistema di controllo, anche informato a principi di collaborazione tra Uffici di Ragioneria e Amministrazione controllata, è stato introdotto l'adempimento di cui all'art. 18 del Decreto in argomento.

Ai sensi di tale disposizione, “gli Uffici di controllo, entro il mese di febbraio di ciascun anno, trasmettono all'amministrazione interessata, una relazione sintetica sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo relativo all'anno precedente, con un'elencazione dei casi in cui non è stato apposto il visto di regolarità. Tale Relazione è inviata anche alla Corte dei Conti, nonché all'Ispettorato Generale di Finanza”.

Con la Circolare n. 3 del 6 febbraio 2013, la Ragioneria Generale dello Stato ha inteso, a suo tempo, fornire indicazioni sul contenuto della Relazione in argomento, prevedendo la redazione di talune tabelle riepilogative.

Qui di seguito si rappresenta l'esito del controllo svolto dallo scrivente Ufficio Centrale del Bilancio sulle attività del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per l'anno 2022.

In particolare, per informazioni di maggiore dettaglio si rimanda alle allegate tabelle, predisposte secondo le linee guida contenute nella Circolare R.G.S. n. 5/2015.

Al riguardo si precisa che:

- la tabella 1 espone, per ogni tipologia di atti assoggettati al controllo preventivo prevista dall'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 123/2011, il numero di osservazioni effettuate, confrontate con l'ammontare complessivo di atti esaminati; per le osservazioni sollevate è riportato il numero di quelle aventi ad oggetto il controllo impeditivo, ai sensi dell'art. 6, comma 2, e dell'art. 10, comma 3, del citato D.Lgs. n. 123;
- la tabella 2 riporta in maniera analitica le osservazioni formulate in sede di controllo preventivo, indicandone la materia, il Dipartimento responsabile, l'oggetto del provvedimento e le criticità rilevate;

- la tabella 4 dettaglia analiticamente le osservazioni formulate su provvedimenti cui non è stato dato corso, ai sensi degli art. 6 e 10 del citato D.Lgs. n. 123;
- le tabelle 5 e 6 sono riferite agli esiti del controllo successivo.

Ai sensi di quanto indicato nella citata Circolare R.G.S. n. 3/2013, le tabelle riepilogative vengono trasmesse a tutte le strutture in indirizzo, mentre quelle di dettaglio vengono inviate ai Dipartimenti, per quanto di rispettiva competenza.

Si trasmettono, pertanto, gli esiti del controllo effettuato, anche al fine di consentire un miglior indirizzamento dell'azione amministrativa e per la concomitante adozione di eventuali misure correttive.

1) Controllo Preventivo

Preliminarmente si precisa che l'attività di controllo preventivo svolta dallo scrivente, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 123/2011, ha per oggetto tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari, per il Bilancio dello Stato ed in ogni caso:

- a) gli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti;
- b) i decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito;
- c) i provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo;
- d) gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;
- e) accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale, compresi gli accordi locali stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri;
- f) gli atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal Bilancio dello Stato ad altri enti o organismi;
- g) gli atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio;
- gbis) contratti passivi, convenzioni, decreti o altri provvedimenti riguardanti interventi delle Amministrazioni Centrali cofinanziati in tutto o in parte con risorse UE.

Il controllo preventivo espletato, nel corso dell'esercizio 2023, da questo Ufficio Centrale del Bilancio ha riguardato sia gli impegni che i pagamenti disposti dai Direttori Generali, Centri di Responsabilità, e dai dirigenti ordinatori primari delle spese.

Anche nel corso del 2023, si è più volte presentata la necessità di riaffermare la vincolatività del principio di rotazione degli affidamenti, come pure relativamente ai più stringenti obblighi motivazionali cui è necessario adempiere per suffragare l'eventuale deroga del suddetto principio.

Nel corso del 2023, inoltre il sistema di governance del PNRR e, in particolare, l'articolo 6 del D.L. 77/2021 sono stati oggetto di importanti modifiche apportate dall'articolo 1, comma 4, lettere da e) a f-bis), e comma 5 del D.L. 13/2023. A seguito dell'indicata novella, sono state, tra l'altro, innovate le attività di monitoraggio del PNRR di competenza delle strutture centrali e territoriali della Ragioneria Generale dello Stato, le quali sono oggi chiamate a concorrere al presidio dei processi amministrativi, al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR, nonché al supporto alle amministrazioni centrali e territoriali interessate per gli aspetti di relativa competenza (articolo 6, comma 2-bis, D.L. 77/2021).

Alla luce della suddetta modifica normativa, l'Ufficio Centrale del Bilancio ha consolidato la propria attenzione sul monitoraggio degli interventi PNRR, svolgendo, per quanto di competenza, approfondimenti sulle varie fasi di attuazione delle singole misure, dando assistenza alle Direzioni e interfacciandosi con l'Unità di missione per il PNRR.

La materia dei contratti pubblici è stata interessata, nel 2023, da un'importante modifica normativa, ossia l'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023, recante *“Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”*.

Il nuovo Codice dei Contratti ha acquistato efficacia il primo luglio 2023 e da quella data in poi, l'applicazione del vecchio codice appalti è proseguita unicamente per le procedure ad evidenza pubblica già avviate in precedenza.

L'Ufficio, nello svolgimento delle attività di competenza ha, pertanto, prestato particolare attenzione ad individuare la corretta disciplina normativa applicabile alle procedure attuate dall'Amministrazione coesistente.

Si è reso disponibile nei confronti delle competenti strutture dell'Amministrazione ritenendo doveroso attenzionare i centri di responsabilità interessati in relazione ai seguenti aspetti:

- Accordi tra amministrazioni ex art. 15 L. n. 241/1990 e Affidamenti in house:

In riferimento al ricorso all'istituto degli accordi, previsto dall'art. 15 L. n. 241/1990, l'Ufficio ha rappresentato all'amministrazione coesistente la necessità di fornire indicazioni precise su quali fossero i reciproci obblighi nello svolgimento delle attività di comune interesse, chiarendo che per tali fattispecie non è erogabile alcun corrispettivo ma è solamente possibile riconoscere dei rimborsi per le spese sostenute.

Con riguardo agli affidamenti in house, invece, l'Ufficio, nel richiedere chiarimenti circa la preventiva valutazione di congruità dell'offerta, in riferimento sia al valore della prestazione che all'oggetto, ha richiesto che venissero esplicitate, nella motivazione del provvedimento, le ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici della forma di affidamento prescelta, anche in considerazione degli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, secondo quanto richiesto dalla normativa in tema di affidamenti *in house* (ex art. 192, co. 2, D.Lgs. n. 50/2016 e art 7 d.lgs. 36/2023).

A tal proposito, pur prendendo atto della semplificazione adottata dal vigente codice in ordine all'obbligo motivazionale a cui è subordinato l'affidamento in house, si evidenzia come in riferimento all'attività contrattuale dell'amministrazione coesistente, il ricorso a soggetti rientranti nell'ambito di tale categoria sia notevole. In tal senso, benché l'autorizzazione del singolo affidamento si presenti legittima, il ricorso sistematico e quasi esclusivo in virtù del principio di auto-organizzazione e autonomia del dicastero comunque potrebbe limitare, almeno in parte, l'accesso al mercato.

- Conformità al principio di rotazione: l'Ufficio, nello svolgere un'intensa attività istruttoria, soprattutto con riferimento agli accordi stipulati dalle Direzioni, ha più volte riaffermato il vincolo del principio di rotazione degli affidamenti, chiarendo che è necessario ottemperare a stringenti obblighi motivazionali al fine di suffragare un'eventuale deroga dell'indicato principio.

Le criticità riscontrate hanno riguardato il rispetto dei requisiti che giustificano, per l'affidamento di servizi, il ricorso ad una procedura negoziata senza previa indicazione di gara: l'Ufficio ha avanzato osservazioni e richieste di chiarimenti sulla documentazione a corredo dei provvedimenti sottoposti ed ha più volte evidenziato che, qualora l'Amministrazione intenda derogare al principio di rotazione, è tenuta ad un onere motivazionale particolarmente stringente e deve dare atto delle cause che, in via

eccezionale, non rendono applicabile l'alternanza tra gli affidatari con un interpello diffuso nell'ambito del medesimo settore merceologico, in conformità a quanto previsto dalle Linee guida n. 4/2016 dell'Autorità nazionale anticorruzione, sia qualora si faccia ricorso ad un affidamento diretto che ad una procedura negoziata senza previa indizione di gara.

- Spese generali: in riferimento alle spese generali, *overheads* o costi indiretti, l'Ufficio, richiamando alla coesistente Amministrazione gli orientamenti della Corte dei conti, espressi con deliberazioni della Sez. centr. controllo legittimità n. 2/2018 e n. 9/2020, ha richiesto la puntuale indicazione della normativa legittimante il ricorso a tali spese. In tale ambito, l'Ufficio ha specificato, inoltre, che il richiamo del Regolamento (UE) 2013/1303 presuppone sia l'impiego della relativa autorizzazione, che il rispetto delle prescrizioni ivi contenute, anche per quanto attiene all'espressa menzione delle voci utilizzate quale base di calcolo e delle percentuali applicate.
- Consultazione degli operatori economici: si è ribadito come, anche in caso di adozione di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, la stazione appaltante sia comunque tenuta ad individuare e consultare altri operatori economici, al fine di sottoporre a negoziazione e selezione le offerte ricevute a seguito della predetta consultazione.
- Forniture di prodotti e servizi ritenuti infungibili: l'Ufficio ha rappresentato all'Amministrazione coesistente che il Codice dei contratti pubblici prevede la possibilità di derogare alla regola dell'evidenza pubblica solo laddove l'infungibilità di prodotti e servizi sia debitamente accertata e motivata nella determina a contrarre e, in merito, si sono richieste precisazioni.
- Piano dettagliato attività, quadro economico-finanziario e cronoprogramma: l'Ufficio ha più volte ribadito la necessità di istruire un affidamento mediante l'allegazione di un piano economico-finanziario e di un piano dettagliato delle attività, che sia completo di cronoprogramma e puntuali indicazioni sui pagamenti previsti nel periodo di riferimento. Nello specifico, sono state proposte delle richieste di integrazioni che hanno avuto ad oggetto la necessità di quantificare puntualmente delle stime dei costi, comprensivi di quelli *in kind*, per ogni singola e specifica attività, con particolare riferimento ai costi del personale.
- Economie: l'Ufficio ha ravvisato, in alcuni quadri economico-finanziari, la voce "economie", di problematica applicazione, qualora non si rinvenissero meccanismi di

preventiva autorizzazione dell'allocazione finanziaria, oppure qualora fossero previste utilizzazioni estranee al progetto di riferimento o non conformi alle disposizioni normative.

- Rendicontazione delle prestazioni rese e Regolare esecuzione: in merito, l'Ufficio ha avanzato precisazioni sulle procedure di controllo contrattualmente previste nella fase di liquidazione e in quella precedente di rendicontazione.

Inoltre, si è reso necessario sottolineare la necessità di evitare previsioni contrattuali che ammettano meccanismi automatici di approvazione dei corrispettivi e che portino a configurare il silenzio dell'Amministrazione come tacito riscontro della regolarità della fornitura e della prestazione. Si è ribadito, infatti, che l'attestato di regolare esecuzione, implica un'effettiva validazione della rispondenza della prestazione ai requisiti qualitativi e quantitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite.

- Rilevanza contabile: l'Ufficio ha ravvisato l'impossibilità di procedere alla registrazione contabile di provvedimenti approvativi di accordi che fossero privi del relativo impegno di spesa, in conformità a quanto indicato dalla circolare MEF-RGS 10 febbraio 2017, n. 8, richiamata dalla circolare MEF-RGS 2 gennaio 2023, n. 1, secondo la quale *«ove l'atto non rechi contestualmente l'impegno di spesa non potrà darsi luogo al controllo contabile»*.

In tali casi, è stata richiamata l'attenzione dei competenti centri di responsabilità sul rispetto del principio di esigibilità che rappresenta la condizione imprescindibile per poter procedere all'impegno, è stato contestualmente rimarcata la necessità di predisporre il cronoprogramma dei pagamenti e di adeguarsi allo stesso ed, inoltre, è stato precisato che la condizione costituita dall'obbligazione giuridicamente perfezionata si realizza non con la mera aggiudicazione, ma con la sottoscrizione del contratto.

Nell'ambito del quadro brevemente ricostruito, l'attività dell'Ufficio Centrale del Bilancio si è estrinsecata anche mediante lo sviluppo di rapporti collaborativi tesi alla definizione di una procedura che rispondesse agli obiettivi e alle scadenze temporali, sempre in stretto raccordo con il competente ufficio della Corte dei conti.

Di seguito, in maniera riassuntiva, in base a quanto riportato nelle varie tabelle allegate, si riportano le principali tipologie di atti esaminati e il numero di irregolarità riscontrate,

principalmente sui decreti di impegno, di pagamento e sugli atti di cui al comma 5 comma 2 del D.Lgs. 123/2011.

Tipologia dell'atto	Numero atti esaminati	Numero principali irregolarità riscontrate o integrazioni/chiarimenti
Decreto di impegno	528	42
Ordini di pagamento	598	140
Atti di cui all'art. 5 comma 2		
Lettera b) Decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito	206	5
Lettera c) Provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo	439	6
Lettera d) Atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio	29	1
Lettera f) Atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi	70	11
Lettera g) Atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa e di variazioni del patrimonio	44	1
Lettera g bis) Contratti passivi, convenzioni, decreti ed altri provv.ti riguardanti interventi a titolarità delle Amm.ni dello Stato, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'UE...	250	100
TOTALE COMPLESSIVO		306

Ai sensi dell'art. 6 del citato D.Lgs. 123/2011 sono state sollevate 12 osservazioni con carattere impeditivo in relazione a:

- Imputazione della spesa è errata rispetto al capitolo di bilancio e all'esercizio finanziario, o alla competenza piuttosto che ai residui.

- Titoli pervenuti oltre il limite previsto dalla circolare MEF, non più esitabili per effetto dell'avvenuta scadenza del termine ultimo per l'acquisizione in tesoreria.

Sono state, inoltre, sollevate osservazioni con richiesta di chiarimenti e altre distinte per tipologia di atto di cui alle lettere dalla b) alla g) bis dell'art. 5, comma 2.

2) Controllo successivo

Nel corso dell'anno sono state espletate le attività di “controllo successivo “a campione relativamente alle partite stipendiali per il 2022, in applicazione dell'art. 13 – bis “*Rendicontazione dei pagamenti delle competenze fisse ed accessorie del personale*”.

Infine, è stato sottoposto al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, ai sensi dell'art. 11 lettera d) assimilabile al b) del D.lgs. 123/2011:

- a) n. 1 Rendiconto amministrativo reso dal commissario delegato, titolare di contabilità speciale di cui all'articolo 5, comma 5-bis, della legge 24.02.92, n. 225 e successive modificazioni.

Inoltre, due rendiconti, ai sensi della lettera c) del D.lgs. 123/2011:

- b) afferenti a un'unica contabilità speciale alimentata con fondi di provenienza statale e non statale per la realizzazione di accordi di programma

Non sono state formulate osservazioni su detti rendiconti.

Conclusioni

Si osserva che nel corso del 2023 **non si sono verificati** casi ricadenti nell'art. 10, comma 1, del D.Lgs. 123/2011, in base al quale il Dirigente Responsabile delle spese, sotto la propria responsabilità, dispone che sia dato comunque seguito al provvedimento.

Si rappresenta, da ultimo, che i Dipartimenti destinatari delle osservazioni formulate, si sono adeguati con sollecitudine alle richieste e/o indicazioni dello scrivente Ufficio.

IL DIRETTORE GENERALE
Dott. ssa Angela Salvini
(Firmato Digitalmente ai sensi del CAD)