



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
Ufficio Centrale del Bilancio
presso il
Ministero della Difesa

***Relazione annuale sull'esito del controllo resa ai sensi dell'art.
18, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123***

Anno 2021

In ottemperanza alle disposizioni previste dall'art. 18 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 e dalla circolare della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza n. 25 del 7 settembre 2011 - paragrafo 9 – la presente relazione espone le principali irregolarità riscontrate da questo Ufficio Centrale del Bilancio (di seguito anche UCB) nel corso dell'esercizio finanziario 2021 nell'espletamento dell'attività di controllo preventivo e successivo sugli atti riguardanti il Ministero della difesa.

La presente relazione viene redatta con la finalità di rendere alla coesistente amministrazione *“..una relazione sintetica sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo relativo all'anno precedente, con una elencazione dei casi in cui non è stato apposto il visto di regolarità”* (art. 18 c.1 d.lgs. 123/2011).

Tutta l'attività di controllo si è svolta con lo spirito di massima collaborazione con i Centri di Responsabilità Amministrativa (di seguito CRA) deputati alla gestione delle risorse stanziare nello stato di previsione del predetto Ministero, ovvero:

- ✓ Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione del Ministro (CRA 1);
- ✓ Bilancio ed Affari Finanziari (CRA 2), di seguito BILANDIFE;
- ✓ Segretariato Generale (CRA 3), di seguito SGD;
- ✓ Esercito Italiano (CRA 4), di seguito EI;
- ✓ Marina Militare (CRA 5), di seguito MM;
- ✓ Aeronautica Militare (CRA 6), di seguito AM;
- ✓ Arma dei Carabinieri (CRA 7), di seguito CC.

L'attività di controllo di regolarità amministrativo-contabile nell'anno 2021 è stata regolarmente svolta in osservanza delle disposizioni dettate dal predetto d. lgs. 123/2011, e ss.mm. ii., e nel rispetto delle tempistiche previste nella predetta normativa; la presente Relazione espone le sole irregolarità che hanno dato luogo a formali Note di osservazione/Richieste di chiarimenti.

Nelle ipotesi di irregolarità di natura minore, al fine di garantire la massima tempestività nella trattazione dei provvedimenti e la speditezza dell'azione amministrativa, si è fatto ricorso alle vie brevi (comunicazioni verbali, scambio di mail, incontri tecnici con i referenti): pertanto, a seguito di specifiche richieste di questo Ufficio, l'Amministrazione ha fornito le opportune rettifiche/integrazioni, mentre in taluni casi, come di seguito esposto, ha richiesto il ritiro degli atti per poi riproporli in maniera corretta.

Nel corso del 2021, come meglio dettagliato nel paragrafo relativo all'Ufficio IV, la stessa ha fatto ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 10, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 per n. 1 provvedimento (n. 1 decreto di impegno), sotto la responsabilità del competente Responsabile della Spesa del CRA Arma dei Carabinieri.

Di seguito la trattazione prosegue evidenziando le principali tipologie di atti esaminati e per i quali si è dato luogo ad osservazioni/ricieste di chiarimenti distinte per i singoli Uffici nei quali è attualmente organizzato l'UCB presso il Ministero della difesa.

Ufficio I

L'Ufficio I, nel corso del 2021, ai fini del riscontro delle **variazioni di bilancio** che necessitano il parere dell'Ispettorato generale del bilancio (di seguito IGB) - con particolare riferimento a quelle che riguardano la movimentazione di risorse connesse ad autorizzazione di oneri inderogabili – ha proseguito nell'invitare il coesistente Ministero ad integrare sempre gli schemi dei provvedimenti con note esplicative di maggior dettaglio, al fine di motivare esaurientemente le esigenze, conformemente alle indicazioni ricevute dal predetto Ispettorato, potendo così fornire il nulla osta al successivo *iter* degli atti in rispondenza sia alle prescrizioni normative che alle relative circolari RGS applicative.

Ciò premesso, in dettaglio, l'IGB non ha dato il proprio assenso relativamente alla proposta di DMC, riguardante programmi di spesa concernenti il “*settore esercizio*” dell'Arma dei Carabinieri, con manovra volta a ricollocare risorse su capitolo con autorizzazione di natura di onere inderogabile il cui stanziamento era stato, sia pur parzialmente, ridotto con il provvedimento legislativo di assestamento al bilancio 2021.

Il medesimo Ispettorato ha ribadito, anche nel corso del 2021, il parere contrario alle variazioni compensative programmatiche sui futuri esercizi finanziari, formulate in corso di presentazione del DLB 2022-2024, poiché una diversa attribuzione di risorse disposta con un decreto direttoriale sarebbe potuta entrare in contrasto con l'ammontare degli stanziamenti definiti in sede parlamentare. Conseguentemente, laddove fosse ricorsa la esigenza, da parte dell'Amministrazione, di assumere impegni la cui esigibilità avrebbe reso necessarie integrazioni di stanziamento per l'esercizio 2022, è stato fornito l'assenso IGB/UCB previa verifica di adeguata copertura e con l'assicurazione che le relative variazioni compensative sarebbero state perfezionate all'inizio del successivo esercizio finanziario.

Per ciò che attiene, invece, le osservazioni, formalmente formulate dal solo UCB nel corso del 2021, esse hanno riguardato i seguenti atti:

- un DDG del CRA SGD non assentito in quanto, intervenendo in chiusura di anno finanziario 2021 e stornando risorse, in termini di competenza, dalla parte corrente alla parte in conto capitale, risultava carente di motivazioni circa l'esigibilità degli impegni da assumere necessariamente nel medesimo esercizio finanziario sui capitoli con le risorse in aumento. Sul punto si rileva che, inoltre, tali operazioni avrebbero gravato sul bilancio del prossimo esercizio finanziario, generando ulteriori residui di stanziamento;

- un DDG del CRA BILANDIFE, in relazione al quale si è osservato che alcune delle autorizzazioni di spesa interessate a variazioni in diminuzione risultavano di fattore legislativo, oltre al fatto che il provvedimento prevedeva, in corrispondenza della fine dell'esercizio, lo spostamento di risorse dalla parte corrente alla parte in conto capitale senza il supporto di adeguata documentazione giustificativa;

- tre DDG del CRA SGD per incongruenze tra i valori inseriti nel sistema informatico, anche in relazione alla eventuale carenza di disponibilità sulla specifica autorizzazione legislativa di spesa, e i dati contabili risultanti dai provvedimenti di variazione. Con riferimento a tale casistica si specifica che in numerosi altri casi per mera esigenza di speditezza, soprattutto in prossimità della chiusura d'esercizio, è stato richiesto per le vie brevi all'Amministrazione di provvedere alle rettifiche laddove necessario;

- un DDG del CRA Marina riguardante spese concernenti le competenze accessorie del personale, concernente una manovra in diminuzione sui capitoli classificati oneri inderogabili.

Si segnala che in fase di **assestamento del bilancio 2021** il Ministero della difesa non ha proceduto nei tempi previsti, ai sensi della circolare RGS n. 14/2021, alla trasmissione formale della nota di accompagnamento delle relative proposte con annesse circostanziate motivazioni. Questo Ufficio, comunque, a seguito dell'anticipazione in bozza della relazione ha espresso il parere nei termini previsti dalla richiamata circolare evidenziando, in particolare, che in linea di principio non sarebbero state accolte variazioni riferite ad oneri inderogabili cui corrispondono spese obbligatorie, in quanto da ritenersi escluse dalle facoltà di flessibilità di bilancio, nonché in relazione alla necessità di assicurare l'invarianza di effetti sui saldi di finanza pubblica.

Con riferimento, invece, all'esame delle proposte formulate in sede di **predisposizione del bilancio di previsione per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024**, quale considerazione a carattere generale, si è evidenziato che il coesistente Ministero ha sostanzialmente proceduto alla

sola rimodulazione degli stanziamenti per riallineare le risorse alle specifiche esigenze tecnico-operative e di natura istituzionale, senza esplicitare particolari motivazioni. Talune richieste specifiche sono altresì risultate del tutto mancanti di adeguate giustificazioni per cui è stato necessario effettuare approfondimenti e richiedere analitiche schede di dettaglio ai fini anche della successiva valutazione delle proposte da parte dell'IGB.

Per quanto attiene alla verifica di regolarità contabile su altre tipologie di provvedimento, si riportano di seguito le informazioni che si riferiscono all'esame dei decreti di assegnazione fondi, dei decreti di accertamento residui e dei decreti per contratti attivi.

Per quanto riguarda il controllo sui **decreti di assegnazione fondi (DAF)**, per i CRA che non avessero precedentemente provveduto, le osservazioni hanno riguardato la necessità di predisposizione di apposito atto presupposto nella forma di decreto di individuazione degli Enti Ordinatori Primari di Spesa (EOPS), relativamente al quale, alla luce del carattere organizzativo e programmatico, la Corte dei conti ha ritenuto di dover esercitare il controllo preventivo, analogamente a quanto avvenuto con il medesimo decreto del Segretariato generale della difesa, già oggetto di osservazione in cui veniva precisato che *“si è proceduto all'ammissione a visto e a registrazione del provvedimento in esame solo alla luce delle assicurazioni fornite da codesta Amministrazione (SMD-UGPPB, in qualità di Organo Programmatore di Vertice Interforze), in ordine alla prossima emanazione di specifiche disposizioni dirette agli Organi programmatori della Difesa, affinché gli stessi non diano mandato per la finalizzazione di spesa, a cura dei citati Enti Ordinatori primari di spesa periferici, a valenza nazionale, ovvero strumentali, nel loro complesso, alle funzioni assolve da tutti gli enti di una Forza Armata o del Segretariato generale. Si segnala, inoltre, l'esigenza di tener necessariamente conto, in sede di trasmissione degli atti per il prescritto controllo preventivo di legittimità, della competenza del singolo ordinatore primario o secondario di spesa (intero territorio nazionale o parte di esso)”*. Detta osservazione, si è ritenuta superata dall'assicurazione che l'Ufficio centrale di SMD inserito fosse competente anche per gli Uffici periferici per cui avrebbe sostenuto assegnazioni, ed a seguito del quale lo stesso Ufficio ha formalizzato gli indirizzi tecnico-operativi e definito alcuni criteri per l'individuazione degli enti periferici e i casi specifici di spese decentrabili.

Per i **decreti di accertamento residui (DAR)** occorre evidenziare le ricorrenti problematiche insorte nel corso dello svolgimento delle ordinarie operazioni propedeutiche alla definizione del consuntivo 2020, che hanno ovvie ripercussioni sull'adozione di tali decreti. In particolare, l'aspetto principale che ha inciso sul mancato rispetto delle tempistiche stabilite dalle varie circolari RGS relative alla chiusura del bilancio, è da ricollegarsi a difficoltà

dell'Amministrazione nel coordinamento dei centri di responsabilità che hanno adottato le note di conservazione dei residui di stanziamento, ovvero le richieste di invio in economia per il trasporto sui DLB dei successivi esercizi finanziari, ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge n. 196/2009, che ha creato talune criticità per l'incoerenza delle richieste presentate che comportavano disallineamenti con la situazione contabile. Tale circostanza nonché il fatto che alcuni DAR risultassero carenti di documentazione, poi regolarizzate, ha generato ritardi, anche consistenti, sulle tempistiche sino alla finale registrazione dei decreti della Corte dei conti.

Per quel che attiene il **Conto generale del patrimonio**, le squadrature riscontrate in sede di consuntivo hanno riguardato i passaggi di beni mobili tra diversi Uffici del Ministero della difesa che hanno comportato un intervento di coordinamento da parte di questo Ufficio al fine di accertare gli errori di codifiche SEC inseriti o le inadempienze di presa in carico o di scarico dei beni dei diversi Uffici consegnatari del Ministero della difesa coinvolti, che sono stati infine risolti grazie ad una proficua collaborazione di tutti i soggetti interessati. Inoltre, si segnala una richiesta chiarimenti in quanto sono stati sottoposti al controllo due analoghi successivi provvedimenti concernenti la cessazione di una strada militare, dei quali il secondo riportante l'attraversamento di più comuni rispetto al primo, senza che vi fosse riportato l'annullamento e la sostituzione del precedente decreto, il che avrebbe potuto comportare dei dubbi nei terzi su quale fosse quello valido, stante la pubblicazione dei predetti decreti nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. A seguito della richiesta di chiarimenti l'Amministrazione ha provveduto alla rettifica.

Ufficio II

L'Ufficio II svolge attività di controllo preventivo su tutti gli atti giuridici e sul trattamento economico del personale militare e civile del Ministero della difesa ed espleta, altresì, ai sensi delle disposizioni previste dagli articoli 11 e 12 del d.lgs. 123/2011, e sulla base dei criteri definiti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 gennaio 2019, il controllo successivo sui pagamenti relativi al trattamento economico fisso e continuativo ed accessorio del medesimo personale. Inoltre, si occupa di controllare, in via preventiva, i provvedimenti riguardanti i benefici previdenziali ed assistenziali per il personale militare e civile e i loro superstiti (provvedimenti di liquidazione concernenti pensioni privilegiate tabellari, assegni vitalizi e speciali assegni vitalizi), le spese per commissioni, le borse di studio, gli atti e i pagamenti riguardanti Uffici di diretta collaborazione e OIV e di effettuare il controllo contabile di atti relativi ad indennità una tantum, speciali elargizioni, nonché ai provvedimenti di liquidazione dell'equo indennizzo.

Con riferimento all'attività svolta nel corso dell'anno 2021, nella tabella riepilogativa di seguito riportata - costruita sulla base dei dati estratti dai sistemi - sono evidenziati, suddivisi per tipologia di atto, i dati complessivi dei provvedimenti, delle osservazioni ex artt. 6 e 7 del citato d.lgs. n. 123/2011 e delle richieste di chiarimenti e di integrazione documentale.

ATTIVITÀ 2021	Numero Provvedimenti	Osservazioni ex artt. 6 e 7 d.lgs. n. 123/2011	Richieste di chiarimenti e di integrazione documenti	Totale rilievi
Provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo	1.709	20	11	31
Provvedimenti personale in servizio	12.246	50	34	84
Provvedimenti personale in quiescenza	350	-	-	
Contrattazione integrativa	352	6	2	8
Ordini di pagare	5.195	51	30	81
Decreto di impegno	508	14		14
Igepa, decreti di riparto ed altro	Igepa 67 Altro 297	-	-	
TOTALI	20.724	141	77	218

Come si evince dai dati esposti nella tabella, nel corso del 2021, il riscontro di regolarità amministrativo contabile ha riguardato complessivamente 20.724 provvedimenti, a fronte dei quali sono stati formulati complessivamente n. 218 rilievi, di cui n. 141 osservazioni e n. 77 richieste chiarimenti/integrazioni documentali, cui l'amministrazione proponente ha quasi sempre dato riscontro ottemperato con la trasmissione di nuovi provvedimenti rettificati, oppure, con riferimento alle sole richieste di chiarimenti ed integrazione, ritirando l'atto e non riproponendolo. Inoltre, sono stati sottoposti al controllo contabile, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 123/2011, n. 42 atti soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, tutti con esito favorevole.

Osservazioni su atti soggetti a controllo ex art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 123/2011

Per quanto attiene al controllo preventivo sugli atti ai sensi dell'articolo 5, comma 2, nel 2021, i rilievi effettuati hanno riguardato diverse fattispecie relative alle posizioni giuridiche ed economiche del personale civile e militare, come riportato in dettaglio nella seguente tabella:

TIPOLOGIA ATTO	MILITARE	CIVILE	TOTALI
STIPENDI	35	1	36
CONTRATTI E ASSUNZIONI	6	10	16
PROMOZIONI	17	---	17
CESSAZIONI	17	1	18
COMANDI	2	---	2
PART TIME	---	15	15
NOMINA ORGANI	---	---	---
INDENNITA' E PROVVIDENZE AL PERSONALE (ANCHE ALL'ESTERO)	9	2	11
CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	---	8	8
PPO	---	---	---
ASS.VITALIZI E SPEC.ASS.VIT.	---	---	---
TOTALE	86	37	123

1. Irregolarità riscontrate sui decreti di inquadramento e stipendiali del personale militare

Nel corso del 2021, sono state inoltrate all'amministrazione n. 35 osservazioni/ricieste chiarimenti riguardanti gli atti in oggetto, delle quali si riportano le criticità più salienti.

- Dall'esame di alcuni decreti di inquadramento economico pervenuti dalla Direzione Generale per il personale Militare (di seguito PERSOMIL) è emerso che non viene riconosciuta, nel periodo 01/01/2011-31/12/2014, la cosiddetta *seconda omogeneizzazione*, istituto previsto dall'articolo 1802 comma 1 del d.lgs 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'Ordinamento Militare, di seguito anche C.O.M.) L'omogeneizzazione è un meccanismo di progressione alla posizione economica superiore per la quale è prescritta una determinata anzianità per un ulteriore

avanzamento di qualifica/posizione. Tale mancato riconoscimento riguarda esclusivamente gli inquadramenti stipendiali emanati da PERSOMIL, mentre, il Centro nazionale Amministrativo (CNA) Esercito, così come l'Arma dei Carabinieri, sono allineati secondo quella che questo Ufficio ritiene l'interpretazione più corretta, cioè quella di computare gli anni di blocco ai fini giuridici per il riconoscimento della seconda omogeneizzazione, il che trova riscontro anche in quanto riportato nell'applicativo stipendiale NoiPA. Al fine di contribuire alla risoluzione della questione, che impatta anche sull'inquadramento economico di alcuni ex militari transitati nei ruoli civili, questo Ufficio ha chiesto, in data 5 agosto 2021, un parere all'Ispettorato Generale per l'Ordinamento del Lavoro Pubblico (IGOP) della Ragioneria Generale dello Stato, il quale, ha comunicato per le vie brevi che intenderà richiedere un parere all'Ufficio Legislativo del MEF per un confronto con l'orientamento adottato per la medesima problematica dalle altre Amministrazioni relativamente agli inquadramenti economici del personale della Guardia di Finanza, della Polizia e dei Carabinieri. La questione, pur rivestendo carattere d'urgenza, non ha a tutt'oggi trovato una soluzione definitiva, in quanto si è ancora in attesa di ricevere il parere richiesto.

▪ Alcuni decreti di inquadramento economico hanno evidenziato un'impropria applicazione dell'istituto della *temporizzazione*, di cui all' art. 4, comma 1, del d.l. 27 settembre 1982, n. 681, così come sostituito dalla legge di conversione 20 novembre 1982, n. 869, in luogo del cd. "*abbattimento*", previsto dal comma 3 del medesimo articolo. La temporizzazione è stata utilizzata nei precedenti anni per ufficiali superiori (grado di generale o Ambasciatore) con una lunga permanenza nel grado, per i quali la valorizzazione di tale lunga permanenza ha consentito il raggiungimento della successiva classe economica in tempi più brevi rispetto all'utilizzo del sistema dell'abbattimento. In tempi recenti tale istituto non ha più comportato alcuna convenienza ed è stato definitivamente abbandonato con l'entrata in vigore della normativa di riordino dell'ordinamento militare. Anche nel corso del 2021, sono pervenuti, da parte di PERSOMIL, inquadramenti effettuati sulla base dell'applicazione della temporizzazione, mentre per gli inquadramenti che pervengono dal CNA Esercito non ne è mai stato riscontrato conteggio dell'anzianità di carriera attraverso l'utilizzo dell'istituto della temporizzazione. È evidente che trattasi di una eterogeneità di interpretazione della norma nell'ambito della stessa amministrazione. Al riguardo, tale mancanza di univocità interpretativa è stata più volte segnalata da questo Ufficio in occasione di incontri informali; tuttavia, non è stata ancora proposta una soluzione da parte dell'amministrazione.

▪ In altri decreti di inquadramento economico si è evidenziata la mancanza di certezza della data di arruolamento a causa di refusi sul dispositivo o sugli allegati che non hanno consentito di procedere alla verifica del corretto sviluppo dell'inquadramento economico per classi e scatti.

▪ Molti decreti di inquadramento stipendiali, quasi esclusivamente provenienti da PERSOMIL, vengono redatti solo al momento del collocamento in quiescenza dell'interessato; in particolare si rilevano decreti di inquadramento decorrenti dagli anni '90, relativi a personale già cessato da diversi anni.

▪ Con riferimento ai decreti di inquadramento stipendiale riguardanti il riconoscimento di scatti per servizi svolti in zone di intervento ONU, sono stati riscontrati spesso errori nelle date di riconoscimento del diritto alla percezione dello scatto;

▪ In taluni decreti di inquadramento stipendiale riguardante personale militare transitato nei ruoli civili in cui viene calcolato in modo errato l'assegno *ad personam* (errata applicazione dell'art. 2262 bis del COM, come ulteriormente riordinato dal d.lgs. n. 173/2019) e a volte anche l'indennità corrisposta per interventi operativi (cd. "operativa"). In particolare, in un caso specifico, alla data del transito nei ruoli civili, l'interessato rivestiva il grado di tenente di vascello ex omogeneizzato e aveva diritto a percepire l'assegno personale di riordino, pari ad euro 7.800,00 annui, ai sensi del comma 3 dell'art. 2262 bis del COM. Lo stesso articolo, al comma 1, prevede la possibilità di attribuire, in aggiunta al predetto assegno di cui al comma 3, un assegno *ad personam* residuale nei casi in cui, applicando il comma 3, lo stipendio del parametrato non si equipari all'importo dello stipendio percepito in qualità di omogeneizzato ante riordino (ma nel caso in esame non spettante all'interessato perché già percettore dell'assegno di cui al comma 3 e dunque con stipendio parametrato già equiparato a quello da omogeneizzato). Nel medesimo caso, l'operativa di base spettante, aumentata delle dovute maggiorazioni, così come risultante da interrogazioni su applicativo NoiPA alla data del transito, ammontava ad un importo inferiore rispetto a quello decretato comprensivo del trascinamento.

▪ Sono pervenuti alcuni decreti di inquadramento stipendiale sui quali non è stato possibile verificare la corretta attribuzione agli ufficiali destinatari dell'indennità di posizione, di cui all'articolo 1819 del C.O.M. e della Legge 2 ottobre 1997, n. 334, così come regolamentato dal Decreto del Ministro della difesa del 24 marzo 2021, per mancanza delle tabelle ordinarie organiche, necessarie a consentire di individuare le funzioni e gli incarichi attribuiti, oppure per erronea interpretazione delle normative applicative. In un caso si è riscontrata l'attribuzione dell'indennità in una situazione di totale assenza dell'incarico (il soggetto, promosso al grado di generale di divisione e di generale di corpo d'armata ai soli fini giuridici a seguito di ricorso giurisdizionale, non ha mai svolto servizio né alcuna funzione tipica di questi gradi); in altri, si è riscontrata un'incongruenza della percentuale di aumento dell'indennità di posizione attribuita

rispetto a quella spettante ai sensi della vigente normativa (funzioni enucleate nella scheda incarichi, non rientranti nelle fattispecie previste dal citato Decreto 24 marzo 2021).

- In alcuni decreti di inquadramento stipendiale sono stati riscontrati errori nelle date di attribuzione delle classi.

2. Osservazioni su altre tipologie di decreti modificativi delle posizioni giuridiche ed economiche (decreti di cessazione, contratti di promozione, di assunzione, di part time) del personale militare

Nel corso del 2021, sono state inoltrate all'amministrazione n. 42 osservazioni/ricieste chiarimenti riguardanti gli atti in oggetto, delle quali si riportano le criticità più salienti.

- Per diverse tipologie di decreti si sono riscontrate criticità avuto riguardo sia alla tempistica prevista dal DPR 15 marzo 2010 n. 90 (Testo Unico delle disposizioni in materia di ordinamento militare, TUOM) - articoli da 1038 a 1044 che al mancato invio all'UCB contestualmente all'emanazione del provvedimento, ex articolo 8, comma 1, del d.lgs. 123/2011.

- Alcuni rilievi hanno riguardato i decreti di cessazione per i quali si sono evidenziati il mancato aggiornamento dell'inquadramento stipendiale alla data di cessazione dal servizio dell'interessato e l'incoerenza con quanto indicato nelle premesse del decreto.

- Con riferimento ai decreti di promozione, sono state riscontrate le seguenti irregolarità: incongruenze riguardanti l'ordine nel ruolo rispetto all'anzianità nel grado, incertezza dell'individuazione del destinatario della determina oggetto di controllo ed infine errori nelle anzianità di grado comportanti di conseguenza erronei collocamenti in graduatoria nei successivi passaggi giuridici ed economici; mentre dall'esame di diversi decreti di promozione al grado superiore non sono stati allegati statini, certificati e qualsiasi altro atto/documento necessario per il completamento dell'istruttoria e per la corretta individuazione de posto in organico dell'interessato.

- Malgrado il lasso di tempo trascorso dall'emanazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD, 7 marzo 2005, n. 82), e le ripetute segnalazioni dell'UCB, continuano a pervenire, da parte del Comando Generale dei Carabinieri e degli uffici competenti territorialmente, decreti di cessazione privi di firma digitale del responsabile del procedimento.

- Molti decreti di cessazione contengono errori invalidanti del dispositivo, in quanto non consentono l'esatta individuazione del dante causa o della norma applicata; mentre altri decreti di cessazione riportano in modo errato date/luoghi di nascita oppure date di collocamento a riposo.

- In caso di decreti di cessazione per perdita del grado talvolta non risulta allegata la sentenza del tribunale civile oppure il successivo procedimento disciplinare redatto dalla struttura militare di competenza.

▪ In caso di decreti di assunzione a seguito di procedura concorsuale, talvolta non risultano allegati i verbali della commissione esaminatrice, necessari ai fini della corretta definizione della graduatoria.

▪ Infine, si sono verificate diverse anomalie in sede di trasmissione di decreti di varie tipologie che a volte vengono inoltrati tutti contestualmente con un solo invio di posta certificata: purtroppo tale procedura è stata oggetto di rilievo in quanto non ammissibile, atteso che il sistema prevede che il visto venga apposto su ogni singolo atto; inoltre, varie tipologie di decreti sono stati inviate in formato pdf del documento analogico, senza attestazione di conformità all'originale.

3. Irregolarità riscontrate nell'ambito dell'esame degli atti afferenti posizioni giuridiche ed economiche del personale civile:

▪ decreti di inquadramento economico di personale transitato nei ruoli civili, ai sensi dell'articolo 930 del COM, il cui assegno *ad personam* è calcolato sulla base di stipendi non aggiornati alla data di cessazione nella posizione di militare;

▪ decreti di *part time* privi di firma digitale del responsabile del procedimento;

▪ decreti di *part time* redatti su due file separati che ne compromettono l'integrità;

▪ contratti di assunzione privi di ogni allegato utile a consentire un adeguato controllo di regolarità amministrativo contabile;

▪ ritardo nell'emanazione dei decreti sia in relazione alla tempistica prevista dal TUOM sia con riferimento al mancato invio all'UCB contestualmente all'emanazione del provvedimento;

▪ provvedimenti di transito di personale militare nei ruoli civili, ai sensi dell'articolo 930 del COM, dai cui allegati si evince il superamento dei 730 giorni di aspettativa per infermità che, come previsto dall'art. 929 del COM, comporterebbe la cessazione dai ruoli militari, ma non il transito nei ruoli civili;

▪ provvedimenti di transito privi del contratto e con articolato non esaustivo.

4. Irregolarità riguardanti indennità/trattamento accessorio del personale militare e civile:

▪ osservazione a vuoto su un decreto del Capo di Gabinetto concernente l'inserimento di una unità di personale nel contingente di una delle due Segreterie dei Sottosegretari di Stato, in quanto nel provvedimento non era precisato quale tra le due Segreterie fosse l'effettiva destinazione dell'unità di personale, malgrado risultassero posti disponibili soltanto presso una delle Segreterie, ragion per cui il provvedimento è stato registrato;

▪ osservazione a vuoto su un decreto del Ministro della difesa di nomina del Commissario generale per le onoranze ai caduti di guerra, adottato in data successiva a quella di decorrenza;

▪ nota di avvertenza a BILANDIFE relativamente a tre decreti interdirettoriali (Difesa/RGS-IGOP), riguardanti l'assegno integrativo ex artt. 3 e 6 della legge n. 1114/1962, con la quale si invitava l'Amministrazione a tener conto, per il futuro, che l'assegno riconosciuto, privo di natura "*strictu senso retributiva*" (sent. Consiglio di Stato n. 364 del 26/01/2017), non può essere né rideterminato né riconosciuto oltre la scadenza dell'esercizio di competenza.; per uno dei decreti (riguardante 64 unità di personale) è stato altresì evidenziato il ritardo nella procedura che, inevitabilmente, rende impraticabile l'imputazione della spesa sull'esercizio di competenza;

- richiesta chiarimenti e successiva osservazione impeditiva sulla Determina del CUFAA concernente la corresponsione al personale OTI, collocato in CISOA durante la fase di emergenza epidemiologica da COVID-19, di una quota integrativa a carico dell'Amministrazione, del trattamento economico di cassa integrazione già corrisposto nell'anno 2020, in relazione alla quale questo Ufficio ha osservato che la Determina non quantificava l'onere, che la spettanza sarebbe riconosciuta per tutto il periodo dell'emergenza e che la spesa prevista, a valere sullo stanziamento per l'esercizio 2021, risulterebbe integrativa di un'attività di competenza 2020. Si rilevava, altresì, che la natura della cassa integrazione, disciplinata dal d.lgs. n. 148/2015 è indennitaria e, quindi, non può essere integrata a valere su risorse aventi carattere retributivo stanziate dalla legge con la diversa finalità dell'assunzione di personale; da ultimo, trattandosi di spesa posta in capo ad un altro Ente, la stessa non può trovare copertura finanziaria nel bilancio dello Stato;

▪ richiesta di chiarimenti e successiva osservazione a vuoto su un decreto del Capo di Gabinetto di inserimento di un'unità di personale militare alla Segreteria di uno dei due Sottosegretari di Stato di cui all'art. 18, comma 1, del D.P.R. n. 90/2010, in quanto, dal momento che uno dei componenti la segreteria aveva assunto l'incarico di ufficiale aiutante e che questa circostanza non era stata comunicata, l'assegnazione in esame poteva apparire in sovrannumero;

▪ richiesta di chiarimenti su due decreti interministeriali (Difesa/MEF) di rideterminazione dei trattamenti economici accessori attribuiti a due ufficiali militari in qualità, rispettivamente, di "Capo dell'Ufficio legislativo" e "Ufficiale aiutante di campo" del Ministro della difesa, in particolar modo sugli elementi che compongono tali trattamenti economici; in particolare, essendo l'ufficiale aiutante di campo già cessato dall'incarico al momento della rideterminazione, l'indicazione della spesa per l'intero 2021 e per quella per gli anni successivi

risultavano non corrette. Gli atti sono stati restituiti all'Ufficio di Gabinetto del Ministro per consentire le dovute integrazioni documentali e/o le modifiche occorrenti.

- nota di trasmissione al MEF dello schema di decreto interministeriale di rideterminazione del trattamento economico accessorio attribuito ai sensi dell'art. 19, comma 3, del D.P.R. n. 90/2010, tenendo conto del limite del 25% previsto dall'art. 23-ter, comma 2, del D.L. n. 201/2011, in funzione dell'incarico di Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro della difesa di cui erano stati richiesti chiarimenti, in merito al quale si osservava che dagli atti non emergeva alcun raffronto con l'emolumento che si sarebbe determinato ai sensi del citato art. 19 comma 3;

- richiesta chiarimenti sullo schema di decreto interministeriale relativo al trattamento economico accessorio da attribuire all'Ufficiale aiutante di campo del Ministro della difesa ai sensi dell'art. 19, comma 9, del D.P.R. n. 90/2010, chiedendo che venisse fornito un maggior dettaglio degli elementi che compongono il suddetto trattamento economico;

- osservazione a vuoto su n. 3 determinazioni interministeriali relative ai contingenti massimi di personale delle Forze Armate e del Corpo delle Capitanerie di Porto, destinatario dell'indennità di supercampagna per gli anni 2018-2019, per l'anno 2020 e per l'anno 2021, inviate con ritardo, secondo quanto sostenuto dall'Amministrazione, a causa della variazione di un processo interno e della situazione contingente legata alla pandemia in corso.

- rilievi su 8 accordi per la distribuzione del Fondo Unico di Sede, che sono stati oggetto di restituzione ai rispettivi Enti per le seguenti comuni criticità: a) la relazione tecnico-finanziaria allegata all'accordo era limitata ad indicare la ricostruzione del fondo, senza dimostrare la compatibilità finanziaria; 2) né dall'accordo né dalla relazione era possibile evincere la destinazione delle risorse disponibili al personale tenendo conto dell'effettivo stato in servizio durante l'anno; 3) carenza dell'attestazione di conformità all'originale del *file* del verbale di accordo dell'art. 23-ter del CAD e dell'art. 10 del DPCM 13 novembre 2014.

Inoltre, con riferimento all'accordo pervenuto dal Centro Tecnico Rifornimenti di Fiumicino ed al relativo verbale, si rilevava anche l'incongruenza tra l'indicazione della dichiarazione di assenso dei rappresentanti sindacali CONFASAL-UNSA e CONFINTESA riportata nelle premesse della stipula e quanto indicato manualmente nel riquadro delle firme degli stessi rispettivamente con "nota a verbale" e mancata compilazione. Al riguardo, si evidenzia che PERSOCIV, preso atto delle ripetute segnalazioni effettuate sui diversi punti evidenziati nelle note di osservazione, dopo aver richiesto un incontro a questo Ufficio, ha dato chiare e puntuali indicazioni agli Enti nella propria circolare n. 0073318 del 10/11/2021;

▪ Tra le note di trasmissione di provvedimenti della Difesa all'IGOP, particolare rilevanza ha rivestito quella riguardante l'assestamento di bilancio per l'anno finanziario 2021 e la richiesta, da parte di PERSOCIV, di incremento del fondo risorse decentrate delle somme relative agli sviluppi economici 2018, di cui è stato destinatario il personale militare transitato nei ruoli civili ed il riconoscimento di una somma "*una tantum*" a recupero degli importi non riconosciuti dal 2018 al 2020. Sul punto, questo Ufficio, nel premettere che quanto richiesto non appariva rinvenibile in disposizioni normative e che le somme relative agli sviluppi economici non alimentano i fondi delle risorse decentrate, ha rappresentato che al personale militare transitato nei ruoli civili, per il quale lo stesso fondo è già alimentato dalle risorse di cui all'art. 1805-bis del COM, non spettano miglioramenti economici fino al riassorbimento dell'assegno *ad personam* che la normativa vigente prevede per tale categoria di personale.

A) Osservazioni su atti sottoposti al controllo preventivo di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011

Su un totale di 5195 ordini di pagare sono state riscontrate n. 81 irregolarità, 6 delle quali hanno comportato il mancato ulteriore corso, ai sensi dell'articolo 6, comma 2. Sui complessivi n. 508 decreti di impegno esaminati sono state rilevate n. 14 irregolarità, di cui due restituiti per ritardo nella trasmissione; infine, su n. 284 decreti di riparto, non sono emerse irregolarità.

Di seguito si riportano le principali irregolarità emerse sugli ordini di pagare, segnalando che il numero prevalente riguarda la liquidazione dell'equo indennizzo al personale militare e civile e le speciali elargizioni, relativamente alle quali si rilevano annualmente numerose criticità.

1. Ordini di pagare a valere sui capitoli 1212/01, 4805/04, e 1389/01 per liquidazione equo indennizzo e speciali elargizioni

Complessivamente sono state effettuate n. 32 osservazioni, n. 30 richieste di chiarimenti all'Amministrazione controllata e sono stati richiamati dalla stessa in autotutela n. 2 provvedimenti, come si evince dalla tabella di seguito riportata.

RILIEVI /RICHIESTE CHIARIMENTI	CAP 1212	CAP 4805	CAP 1389	TOTALE
n. osservazioni ex art. 6 D.lgs 123/2011	1	0	0	1
n. osservazioni ex art. 7 D.lgs 123/2011	23	7	1	31
n. richieste chiarimenti	23	7	0	30
n. provvedimenti richiamati in autotutela	2	0	0	2
TOTALE	49	14	1	64

Di seguito si riportano le principali tipologie di irregolarità:

- intempestività dell'istanza della domanda presentata per riconoscimento di causa di servizio o richiesta di equo indennizzo per aggravamento e/o interdipendenza ai sensi del DPR 461/2001 (artt. 2, comma 1, 3 e 14). Tale problematica ha riguardato diversi decreti emessi dall'amministrazione, nei quali le istanze venivano presentate, però, oltre i termini di sei mesi dalla data in cui si è venuti a conoscenza dell'infermità o successivamente i cinque anni dalla data di cessazione del rapporto di impiego e per i casi di aggravamento, entro cinque anni dalla notifica del decreto di prima concessione di equo indennizzo. L'Amministrazione a seguito dei rilievi ha provveduto a rettificare o ritirare il provvedimento. Un caso specifico, al riguardo particolarmente rilevante, attiene all'osservazione per intempestività della domanda di interdipendenza, alla quale il Comando generale dei Carabinieri ha fornito riscontro emettendo un decreto negativo, in sostituzione del precedente, generando, pertanto, un risparmio di spesa pari ad euro 3.066,62. Altro decreto oggetto di rilievo ha riguardato il caso di un 1° Maresciallo Luogotenente che ha presentato istanza di dipendenza da causa di servizio e contestuale equo indennizzo in data 9/06/2017, ben oltre i sei mesi dalla conoscibilità dell'infermità datata 21/09/2016; il provvedimento è stato quindi ritirato dall'Amministrazione, comportando un risparmio di spesa pari ad euro 487,83;

- con riferimento alla mancata o errata decurtazione di equo indennizzo precedentemente percepito ai sensi del DPR 686/1957 art. 57, alcuni decreti sono stati oggetto di osservazione in quanto, in sede di liquidazione non è stato detratto quando precedentemente percepito; dette osservazioni hanno avuto tutte un riscontro positivo da parte delle singole Amministrazioni, generando un risparmio di spesa di complessivi euro 11.838,78.

▪ nei casi di riscontro dell'errata o mancata riduzione per età del 25% o 50%, all'atto del superamento rispettivamente dei 50 e dei 60 anni al momento dell'evento dannoso (cfr. art. 49 del DPR 686/1957), si è evidenziato che al fine della corretta applicazione delle norme in parola, occorre far riferimento alla data di stabilizzazione indicata dalla C.M.O., che ascrive a categoria l'infermità in liquidazione. A tal riguardo, giova rappresentare che a valere sul cap. interessato la predetta irregolarità riscontrata ha determinato un risparmio di spesa pari ad euro 1.490,28, in quanto l'Amministrazione ha ottemperato predisponendo il decreto con la detrazione corretta;

▪ in numerosi provvedimenti risultava errata la base stipendiale conteggiata in sede di liquidazione, in quanto riferita: a diverso parametro (es. parametro relativo al grado di Primo maresciallo con più 8 anni promossi dal 2003-2008), a diverso grado rivestito, senza tener conto dell'attribuzione degli scatti correlati all'anzianità di grado ai sensi degli artt. 7 e 13 c. 1 del d.lgs. 30/5/2003, n. 193 ed infine in relazione ad un errato riferimento alla data di presentazione della domanda. In riscontro a tali osservazioni l'Amministrazione ha ottemperato applicando la base stipendiale corretta, il che ha comportato un risparmio complessivo pari ad euro 4.622,29;

▪ errata indicazione dei dati anagrafici o iban dell'interessato;

▪ mancata riduzione dell'equo indennizzo del 50% ai sensi dell'art. 50 del DPR 686/1957, in presenza del riconoscimento al beneficiario dalla pensione privilegiata ordinaria per le medesime infermità; l'Amministrazione ha riformulato il decreto, comportando, quindi, un risparmio di spesa pari ad euro 20.096,78;

▪ errata imputazione della spesa rispetto all'unità elementare di bilancio (art. 6 c. 2 lettera c) del d.lgs. 123/2011), nel caso di un decreto di liquidazione di interessi legali per un equo indennizzo elargito precedentemente ad un militare dell'Esercito; l'Amministrazione, in tal caso, ha ritirato il provvedimento senza darne seguito.

Sempre con riferimento ai capitoli relativi alla liquidazione dell'equo indennizzo sono state effettuate numerose richieste di chiarimenti/integrazioni, in quanto dall'esame dei provvedimenti pervenuti emergevano le criticità di seguito descritte che avrebbero determinato una maggiore spesa a carico dei capitoli pertinenti.

▪ La maggior parte delle richieste hanno riguardato chiarimenti sulla base stipendiale da conteggiare in sede di liquidazione del beneficio in relazione al grado rivestito dagli interessati, militari parametrati o ufficiali non contrattualizzati (dirigenti), all'atto della domanda, nel rispetto della normativa vigente. Alcune delle precedenti richieste hanno trattato invece il caso di una mancata considerazione degli aggiornamenti stipendiali in attuazione del DPCM 13/11/2020.

- In alcuni casi è stato necessario avere delucidazioni circa la percentuale di categoria applicata per la liquidazione relativa ad infermità con inizio procedimento ante 1/1/1995, il cui metodo di calcolo è stato oggetto di richiesta di parere all'IGOP, per la conferma di interpretazione adottata che risulta tutt'oggi ancora non ancora definita;

- In relazione all'esame di un provvedimento di liquidazione di equo indennizzo a favore di un erede minore è stato necessario richiedere chiarimenti circa le motivazioni per le quali l'Amministrazione ha predisposto un solo ordine di pagare interamente intestato alla vedova, comprensivo anche della quota parte spettante al minore, diversamente da quanto richiesto dal giudice; al riguardo, l'Amministrazione ha ottemperato a quanto richiesto.

- Per quanto riguarda la concessione di equo indennizzo ad un dipendente civile del Ministero della Difesa è stata predisposta un'osservazione a vuoto riguardante l'errata imputazione al capitolo di spesa della quota di rivalutazione monetaria, su sentenza. Si è dato corso alla registrazione del relativo ordine di pagare per correttezza amministrativa, in considerazione dell'arrivo dell'ordinativo in prossimità della scadenza dei termini previsti dalla circolare di chiusura, nonché dell'esiguità dell'importo relativo alla sola rivalutazione monetaria, chiedendo nel contempo all'Amministrazione di adeguarsi in caso di eventuali atti futuri simili.

In sintesi, l'attività di controllo riguardante le predette casistiche ha determinato, per l'anno 2021, come si evince dalla tabella sotto riportata, tra gli effetti *virtuosi* del controllo, anche risparmi di spesa a carico del bilancio, per effetto del riconoscimento di benefici per un importo inferiore a quello liquidato nel decreto e, altresì, in considerazione della circostanza secondo la quale, a seguito delle osservazioni, alcuni provvedimenti sono stati ritirati dall'Amministrazione proponente.

CAPITOLI DI EQUO INDENNIZZO	CAP 1212	CAP 4805	TOTALE
RISPARMIO DI SPESA	19.794,88	29.587,43	49.382,31
MAGGIORE SPESA	7.574,67	4.786,01	12.360,68
RISPARMIO NETTO	12.220,21	24.801,42	37.021,63

2. Ordini di pagare relativi alle provvidenze ed indennità accessorie ed ai benefici assistenziali

Le criticità più frequenti hanno riguardato le sotto riportate fattispecie.

- Per quanto attiene agli **IPE di spesa delegata**, le anomalie più frequentemente riscontrate sono state le seguenti: discordanza tra gli importi da impegnare indicati nei decreti amministrativi e quelli riportati nei relativi programmi di spesa (A.M.); discordanza tra importi dei programmi di spesa e quelli indicati nei modelli C (A.M.); erronea indicazione del capitolo di spesa e/o del piano gestionale nel dispositivo (A.M.) e/o nelle premesse del decreto amministrativo; mancato richiamo al versamento degli oneri previdenziali e dell'IRAP con la conseguenza che gli oneri accessori non sono stati programmati unitamente alla spesa principale (Carabinieri); programmazione della spesa principale e dell'IRAP e mancato contestuale impegno degli oneri a carico del datore di lavoro per carenza di competenza e cassa sul relativo capitolo di spesa; omessa allegazione di alcuni modelli C e mancata attribuzione di dotazione finanziaria ad un funzionario delegato che rispetto ad altri aveva assunto maggiori obbligazioni (BILANDIFE); assunzione dell'impegno esclusivamente sul capitolo relativo alla spesa principale senza tener conto degli eventuali oneri collegati (PERSOMIL); mancata osservanza dei limiti di spesa con conseguente ritiro del provvedimento e riproposizione del decreto con la precisazione dei limiti di spesa per ciascun modello C(PERSOMIL); mancata trasmissione della documentazione attestante l'esigibilità dei crediti di cui alla somma da impegnare considerata l'imminente chiusura dell'esercizio finanziario 2021; mancata corrispondenza tra importo impegnato e quello indicato nel modello C, programmazione degli oneri in maniera non proporzionale alla spesa principale (PERSOMIL).

Ancora in riferimento agli IPE di spesa delegata, si segnalano le seguenti ulteriori criticità o irregolarità, risolte a seguito di contatti per le vie brevi con l'Amministrazione: assunzione di un IPE per versamento ritenute programmate e decretate non contestualmente alla spesa principale (PREVIMIL); decreto amministrativo relativo ad un IPE di spesa delegata richiamato dall'Amministrazione e riproposto con modelli C corretti e dichiarazione sui limiti di spesa (PERSOMIL); correzione importo dei programmi di spesa indicato nelle premesse del decreto amministrativo (Esercito); correzione del decreto amministrativo con la precisazione dei limiti di spesa e degli importi soggetti al limite (Esercito); correzione del decreto amministrativo con la precisazione che i funzionari delegati, in ragione delle quote esenti, non hanno programmato le spese relative all'IRAP e alle ritenute assistenziali e previdenziali collegate alla spesa principale (Esercito); integrazione del fascicolo elettronico con la dichiarazione che le spese per cui si assume

l'impegno non sono soggette alle limitazioni di cui all'art. 6, co. 13 del d.lgs. n. 78/2010 (Esercito); rettifiche nelle premesse nei decreti amministrativi (M.M., Carabinieri).

▪ Per quanto riguarda gli **ordini di pagare**, le criticità rilevate nel corso del 2021 hanno riguardato: alcuni rimborsi di missione al personale civile relativamente al calcolo della diaria per il quale non è stata applicata la riduzione del 70% prevista in caso di fruizione di pasti e pernottamenti o la mancata precisazione nel decreto di liquidazione dell'eventuale anticipo di missione già percepito (PERSOCIV); la liquidazione dei compensi in favore di un componente di una commissione esaminatrice in ordine alla discordanza tra il numero delle sedute d'esame dichiarato dal beneficiario e quello riportato sul prospetto riepilogativo ed effettivamente liquidato (COMMISERVIZI); la data di esigibilità antecedente all'emissione dell'ordine di pagare, registrato per motivi di correttezza (A.M.); la liquidazione del servizio di formazione linguistica erogato in favore del personale militare della M.M. sulla base di fatture emesse prima della certificazione di conformità e regolare esecuzione delle prestazioni contrattuali, nonché la mancanza di uniformità degli predetti certificati di regolare esecuzione (criticità in ordine alle quali l'Amministrazione ha sensibilizzato l'ente esecutore ad ottemperare alle segnalazioni avanzate da questo Ufficio, M.M.); ordini di pagare concernenti il rimborso delle competenze corrisposte a dipendenti civili in posizioni di comando, relativamente alla discordanza sul periodo di servizio riportato nelle premesse del decreto e quello indicato sul prospetto di liquidazione (PERSOCIV) e, in un altro caso, per la liquidazione di una retribuzione corrispondente al tempo pieno a fronte di un contratto in *part time* al 66,67%, titoli i cui importi sono stati rettificati dall'Amministrazione sulla scorta delle indicazioni dell'UCB; ordini di pagare per il versamento dei contributi INPS per il primo trimestre 2021 da parte del CUFAA dei Carabinieri, emessi solo il giorno prima della scadenza del provvedimento con la conseguenza che il ritardato pagamento avrebbe potuto determinare i presupposti di cui all'art. 116, comma 8, lett. a) della legge n. 388/2000; un ordine di pagare emesso dall'A.M., restituito all'amministrazione poiché il provvedimento disponente l'emissione era da ritenersi soggetto al controllo di legittimità della Corte dei conti ex art. 3 della legge n. 20/1994 e, pertanto, andava contestualmente trasmesso all'UCB ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 123/2011 per il controllo di regolarità contabile e per la registrazione del corrispondente IPE di spesa primaria (A.M.); l'annullamento, a seguito di segnalazione fatta dalla Banca d'Italia, di un titolo emesso da COMMISERVIZI e non andato a buon fine perché "*scartato da procedura di pagamento*"; ancora con riferimento alle liquidazioni di componenti di commissioni esaminatrici operate da COMMISERVIZI, è stato restituito un ordine di pagare che prevedeva il rimborso spese

ad un componente di una commissione per il reclutamento di sedici orchestrali della Banda musicale dell'Esercito, che dall'esame della documentazione probatoria risultava non dovuto.

B) Osservazioni su atti soggetti a controllo ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 123/2011 (Corte dei conti).

Con riferimento ai rilievi afferenti alla categoria di atti in oggetto, si evidenzia la nota con la quale questo Ufficio ha restituito a PERSOCIV il decreto dirigenziale ed il relativo contratto individuale di conferimento di un incarico dirigenziale non generale di "Capo del 2° Reparto" di GENIODIFE, evidenziando che le copie informatiche dei predetti atti non risultavano firmate digitalmente e che, trattandosi di atti generati analogicamente, sarebbe stato necessario procedere all'attestazione della loro conformità all'originale ai sensi CAD (PERSOCIV).

C) Controllo successivo sulle competenze fisse ed accessorie personale militare e civile

Nel corso del 2021 è stato predisposto **il programma dei controlli successivi** sulle competenze fisse ed accessorie per il personale civile e militare del Ministero della difesa, ai sensi dell'articolo 11 c. 1 del decreto legislativo n. 123/2011, riferito sia all'esercizio finanziario 2019 che all'esercizio finanziario 2020, trasmesso il 30/12/2020 ai punti ordinanti della spesa (POS) e che ha riguardato le seguenti tipologie di competenze fisse e accessorie:

- per il personale militare: scatti demografici e assegni familiari; personale cessato dal VFP1 rispettivamente negli anni 2018, 2019 e primo semestre del 2020; personale sottoposto alla ferma aggiuntiva prevista dall'articolo 964 del COM, cessato a domanda e successivamente riammesso in servizio; rimborsi fiscali emessi con cedolino separato; emolumenti corrisposti a titolo di rischio radiologico; emolumenti corrisposti a titolo di ferie non godute; emolumenti corrisposti a titolo di diretta collaborazione; emolumenti corrisposti a titolo di indennità operazione strade sicure;
- per il personale civile: assegno *ad personam* attribuito al personale transitato nei ruoli civili; emolumenti corrisposti al personale dirigenziale a titolo di retribuzione di risultato; emolumenti corrisposti a titolo di ferie non godute; emolumenti corrisposti a titolo di diretta collaborazione;
- per il personale militare in servizio presso le capitanerie di porto: scatti demografici e assegni familiari; personale cessato dal VFP1 rispettivamente negli anni 2018, 2019 e primo semestre del 2020; rimborsi fiscali emessi con cedolino separato; emolumenti corrisposti a titolo di ferie non godute; emolumenti corrisposti a titolo di diretta collaborazione.

Per quanto attiene al **trattamento fisso e continuativo**, rispettivamente per ciascun istituto retributivo di cui alle predette lettere *a)*, *b)* e *c)*, è stato individuato il seguente campione:

1. per il personale militare

- punto a) scatti demografici e assegni familiari relativi a ufficiali omogeneizzati di età compresa tra 33 e 50 anni;
- punto b) la totalità del personale cessato dal VFP1 rispettivamente negli anni 2018, 2019 e primo semestre del 2020 suddiviso per ente amministrativo e regione di appartenenza;
- punto c) personale sottoposto alla ferma aggiuntiva prevista dall'articolo 964 del COM, relativamente a n. 6 partite stipendiali;
- punto d) la totalità dei rimborsi fiscali emessi con cedolino separato;
- punto e) l'elenco del personale percettore dell'indennità corrisposta a titolo di rischio radiologico, in servizio presso il Policlinico Celio di Roma ed i Centri ospedalieri di Milano e Taranto, con l'indicazione delle mansioni svolte;
- punto f) l'elenco del personale al quale sono state monetizzate le ferie non godute;
- punto g) l'elenco del personale destinatario dell'indennità di diretta collaborazione;
- punto h) prospetto numerico del personale destinatario dell'indennità operazione strade sicure, distinto per area operativa (solo 2020);

2. per il personale civile

- punto i) la totalità degli assegni *ad personam* attribuiti al personale transitato nei ruoli civili;
- punto j) l'elenco del personale dirigente percettore della retribuzione di risultato (solo 2020 in quanto il 2019 è stato già trasmesso);
- punto k) l'elenco del personale al quale sono state monetizzate le ferie non godute;
- punto l) l'elenco del personale destinatario dell'indennità di diretta collaborazione;

3. per il personale appartenente al corpo delle capitanerie di porto

- punto m) scatti demografici e assegni familiari relativi a ufficiali omogeneizzati di età compresa tra 33 e 50 anni;
- punto n) la totalità del personale cessato dal VFP1 rispettivamente negli anni 2018, 2019 e primo semestre del 2020 suddiviso per ente amministrativo e regione di appartenenza;
- punto o) la totalità dei rimborsi fiscali emessi con cedolino separato;
- punto p) l'elenco del personale al quale sono state monetizzate le ferie non godute;
- punto q) l'elenco del personale destinatario dell'indennità di diretta collaborazione.

L'attività di controllo espletata sulla documentazione pervenuta, avuto riguardo al trattamento fisso e continuativo non si è conclusa nel corso dell'anno 2021. Nella fase istruttoria sono emerse diverse anomalie, con riferimento ad alcuni istituti retributivi individuati nel campione, che l'Amministrazione Difesa ha prontamente sanato in corso d'opera, segnalando, nell'ambito delle note trasmesse in riscontro alle segnalazioni inviate, le azioni correttive attivate.

Per quanto concerne, invece i controlli successivi ex art. 12 del d.lgs. n. 123/2011, operati sulla base del programma di controllo per gli esercizi 2019 e 2020 relativo al **trattamento accessorio**, sono emerse alcune criticità in ordine alla monetizzazione delle ferie non godute, all'indennità per il rischio radiologico ed a quella di diretta collaborazione.

Per entrambi gli istituti, gli esiti definitivi dell'attività di controllo saranno riportati nella relazione del prossimo anno.

Ufficio III

Nell'esercizio finanziario 2021 l'Ufficio III ha provveduto al controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli *“atti, provvedimenti di spesa per servizi, forniture e lavori, ordini di pagare, impegni anche di spesa delegata e conti giudiziali emanati dal Centro di responsabilità amministrativa «Segretariato Generale della Difesa». Controllo sulle spese relative a forniture e lavori per infrastrutture connesse con accordi N.A.T.O. Controlli sui rendiconti resi dai funzionari delegati dell'amministrazione centrale del Segretariato Generale. Verifica corretta tenuta delle scritture della contabilità integrata, finanziaria economica e patrimoniale di cui all'art. 38-bis della legge n. 196 del 2009”*.

Nell'esercizio finanziario 2021 l'Ufficio III ha provveduto, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123, al **controllo di regolarità amministrativa e contabile in modalità preventiva su tutti gli atti emanati dal CRA Segretariato Generale aventi effetti finanziari per il bilancio dello Stato** (n. atti totali 8.929), e in esito alle verifiche ed ai riscontri effettuati, ha formalizzato, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 8 del menzionato decreto delegato, un numero complessivo di n. 427 richieste di chiarimenti/integrazioni, di cui n. 392 per richieste di chiarimenti ed integrazioni documentali e n. 35 impeditive per vizi insanabili contabili o amministrativi; queste ultime comportanti la mancata apposizione del visto di regolarità e la restituzione del provvedimento alla coesistente Amministrazione privo di effetti a carico del bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda le n. 427 **richieste/osservazioni** formulate nell'esercizio finanziario 2021, si evidenzia che il loro numero complessivo ha subito un consistente incremento (110,34%) rispetto a quelle del 2020 (n. 203).

Si rileva tuttavia che le osservazioni impeditive formulate, da considerare più significative in quanto riferite ai casi in cui quest'ufficio non ha potuto dare corso ai provvedimenti per vizi contabili o amministrativi insanabili, sono pari a n. 35 (n. 36 nel 2020) rispetto alle n. 392 osservazioni/richieste di chiarimenti, rappresentando quindi solo l'8,19 % rispetto al totale delle richieste di chiarimenti – percentuale questa in diminuzione rispetto al 17,73% del 2020 - mentre nel quadro generale del totale dei provvedimenti lavorati l'incidenza percentuale delle stesse risulta contenuta (circa 0,48%), anche se in lieve aumento rispetto al 2020 (0,36%).

Si evidenzia poi che la percentuale dei provvedimenti sottoposti ad osservazione rappresenta il 4,78 % del totale dei provvedimenti lavorati – raddoppiata rispetto alla percentuale del 2020 pari al 2,05% - con la media di una osservazione ogni venti provvedimenti.

Il *leitmotiv* delle richieste di chiarimenti e delle osservazioni formulate dall'Ufficio nel 2021 è centrato sui controlli inerenti al profilo dell'esigibilità dell'IPE, elemento costitutivo dell'impegno a norma dell'art. 34, comma 2 della Legge n. 196/2009, esaminato sia nella fase di assunzione dell'IPE, con riguardo all'attendibilità delle previsioni d'esigibilità sulla scorta dell'esame della specifica disciplina contrattuale dei tempi di esecuzione e pagamento, sia nella fase di gestione dell'IPE, con riguardo alla sua successiva rimodulazione al fine di tenere debito conto dell'aggiornamento del piano temporale delle previste scadenze di pagamento e dei relativi importi da pagare in base all'andamento dell'esecuzione contrattuale, sia nella fase di emissione dei relativi pagamenti contrattuali, con riguardo alla verifica dell'allineamento del pagamento rispetto alla modulazione del profilo d'esigibilità con il concomitante rispetto dei termini di pagamento dei debiti commerciali previsti dal decreto legislativo n. 231/2002.

In proposito, si reputa opportuno sottolineare, come già evidenziato nei trascorsi esercizi finanziari, che una migliore programmazione dell'emissione dei decreti d'impegno e delle loro variazioni e rimodulazioni, nonché dell'emissione degli ordinativi di pagamento e delle sottese variazioni di cassa eventualmente necessarie, che evitasse la finalizzazione massiva dei provvedimenti a stretto ridosso delle scadenze imposte dalla chiusura delle contabilità d'esercizio, potrebbe sicuramente contribuire alla riduzione delle percentuali delle osservazioni sui provvedimenti sottoposti a controllo.

Per quanto riguarda le principali casistiche che nel corso del 2021 hanno determinato la necessità di formulare richieste di integrazioni e chiarimenti per le diverse tipologie di atti soggetti a controllo dall'Ufficio in argomento, attesa la loro numerosità, se ne illustra il contenuto in via sintetica nella presente relazione, separatamente per le diverse tipologie di atti soggetti a controllo.

In riferimento ai **decreti d'impegno di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 123/11**, le principali casistiche di osservazione sono riepilogate di seguito.

Per quanto riguarda gli **IPE di spesa primaria**:

- errata imputazione su unità elementare di bilancio [fattispecie di controllo di cui all'art. 6, comma 2, lettera *c*), del decreto legislativo n. 123/11]: in particolare è stata rilevato che l'imputazione delle spese per gli incarichi professionali direttamente e strettamente finalizzati all'acquisizione e alla realizzazione dell'investimento, quali le spese per incarichi di progettazione, direzione lavori o consulenze tecniche assegnate a professionisti esterni, quali geometri, architetti, ingegneri ecc., devono trovare imputazione nella stessa unità elementare di bilancio in cui trova imputazione la spesa per il bene d'investimento, dovendo il valore patrimoniale del bene includere anche, ai fini dell'ammortamento, tutte le spese accessorie per la sua acquisizione/realizzazione. Per tali motivazioni un provvedimento non è stato assoggettato al visto di regolarità ed è stato restituito alla coesistente amministrazione privo di effetti a carico del bilancio dello Stato;

- errata imputazione per esigibilità [fattispecie di controllo di cui all'art. 6, comma 2, lettera *e-bis*), del d.lgs. n. 123/11]: in particolare è stato rilevato che l'imputazione per esigibilità proposta sull'esercizio finanziario 2021 non risultava corrispondente alle date in cui si prevedeva effettuare i pagamenti in base alle scadenze di esecuzione e pagamento contrattualmente stabilite; ciò nel rispetto dell'accezione civilistica di esigibilità quale possibilità del creditore di pretendere l'adempimento dell'obbligazione, così come precisato nelle circolari MEF-RGS n. 23/2016 e n. 34/2018. Per tali motivazioni i provvedimenti non sono stati assoggettati al visto di regolarità e sono stati restituiti alla coesistente amministrazione privi di effetti a carico del bilancio dello Stato;

- difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, per diversi decreti amministrativi di approvazione di IPE di spesa primaria contrattuale, in ordine al profilo proposto di imputazione per esigibilità della relativa spesa ai sensi dell'art. 34, comma 2, della legge n. 196/09. In particolare, è stata rilevata l'assenza di indicazioni in ordine al piano temporale delle previste scadenze di pagamento e dei relativi importi da pagare, ed è stata richiesta apposita nota esplicativa/descrittiva, con particolare riferimento anche alla imputazione di anticipazioni di pagamento in linea con le modalità di cui all'art. 35, comma 18, del d.lgs. n. 50/16. In riferimento alla predisposizione delle previsioni relative all'esigibilità degli impegni di spesa si è segnalata

inoltre all'Amministrazione la necessità di tenere conto nella predisposizione del relativo piano finanziario dei pagamenti delle disposizioni di cui all'art. 34, comma 9, della Legge n. 196/2009, considerando *“..ogni elemento necessario e presupposto del pagamento, rilevabile nell'ambito della complessiva attività procedimentale antecedente il pagamento medesimo ed all'interno di ogni singolo atto ad esso collegato”*, ivi inclusi i termini per la notifica d'avvio dell'esecuzione contrattuale, quelli per l'esecuzione delle prestazioni da parte del contraente, quelli relativi alle attività amministrativo-contabili per le verifiche di buona esecuzione, accettazione o collaudo, e, ove applicabile, per la presa in carico, sino a quelli per la liquidazione delle fatture commerciali;

- difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, per diversi decreti amministrativi di approvazione della **rimodulazione del profilo dell'impegno pluriennale contabile (IPE)** al fine di renderlo conforme al cronoprogramma previsionale dei pagamenti derivanti dal contratto. In particolare, è stata rilevato che, in conseguenza dello slittamento temporale dell'esecuzione contrattuale, la proroga dei termini d'esecuzione è stata disposta in recepimento di richiesta del contraente, senza alcun provvedimento formale del responsabile del procedimento di accettazione o alcun verbale di sospensione dell'esecuzione contrattuale, da emettersi ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 50/16 e dell'art. 23 del decreto MIT n. 49/2018, e che in ogni caso non è risultata presente alcuna accettazione del fornitore delle nuove condizioni di esecuzione e pagamento. Si è rilevata poi l'assenza di indicazioni in ordine all'aggiornamento del piano temporale delle previste scadenze di pagamento e dei relativi importi da pagare, ed è stata richiesta apposita nota esplicativa/descrittiva con particolare riferimento allo stato di esecuzione del contratto, delle previste scadenze contrattuali e dei relativi importi da pagare per i quali si era determinata la necessità di rimodulare l'esigibilità del relativo IPE di spesa, al fine di poter riscontrare il riallineamento delle quote di imputazione annuale con le previste scadenze contrattuali, in linea con l'art. 34, comma 2, della legge n. 196/2009, e le relative indicazioni operative fornite con la circolare MEF-RGS n. 34 del 13/12/2018;

- difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, per i decreti approvativi di contratti di fornitura di beni e servizi destinati alla difesa militare di durata pluriennale in ordine all'avvenuta approvazione del relativo decreto interministeriale in applicazione dell'art. 536, comma 3, lettera *b*), del decreto legislativo n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare, COM), riferito ai programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale. In alcune ipotesi, nel rilevare che l'imputazione per esigibilità proposta nel decreto d'impegno non era allineata rispetto alle previsioni di ripartizione della spesa dettagliate nella relazione illustrativa

allegata dello SMD e realizzava una significativa revisione dei tempi d'esecuzione del programma stesso e del relativo profilo contabile, è stato richiesto di fornire un aggiornamento circa le eventuali anticipazioni/variazioni sui rispettivi fattori legislativi, come richieste dall'Organo Programmatore ed assentite dal MEF-IGB. Inoltre nei casi in cui si provvedeva alla realizzazione di un programma A/R approvato con decreto interministeriale ex art. 536, comma 3, lettera b), del COM mediante una pluralità di atti contrattuali, approvati con diversi e temporalmente successivi decreti d'impegno, è stato richiesto di allegare al provvedimento anche un opportuno aggiornamento del quadro contabile delle risorse complessivamente impegnate, al fine di dare contezza del rispetto delle previsioni di ripartizione della spesa contenute nella relativa relazione illustrativa;

- difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, per i decreti approvativi di attivazione di fasi opzionali di contratti già stipulati di fornitura di beni o servizi in ordine all' approvazione e pubblicazione della determina a contrarre di cui all'art. 32, comma 2, del d.lgs. 50 del 2016. In proposito si è rammentato che tale provvedimento costituisce l'imprescindibile tassello iniziale dell'*iter* di affidamento di un contratto pubblico, rappresentando il momento costitutivo della volontà negoziale della pubblica amministrazione e la capacità di impegnarla nei confronti dei terzi anche qualora si verta d'esercizio del diritto di opzione, previsto dal contratto originario, che si configura – ai sensi dell'art. 1331 c.c. - quale esercizio di un diritto potestativo dell'Amministrazione cui corrisponde una posizione di soggezione dell'Appaltatore. Inoltre si è rilevato che la comunicazione al contraente della volontà dell'Amministrazione di avvalersi di tale diritto d'opzione sia stata effettuata *“in attesa che pervenga il finanziamento da parte del competente Organo Programmatore”*, rammentandosi al riguardo che la necessità della precostituzione della relativa copertura finanziaria di un contratto pubblico costituisce un principio di capitale importanza nell'ordinamento, volto a fare in modo che ogni atto amministrativo recante una spesa per la P.A. debba sempre essere accompagnato, tanto in termini di competenza quanto di cassa, dalla inerente copertura finanziaria.

- difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, per i decreti approvativi di contratti di fornitura di beni o servizi in ordine al dovuto aggiornamento della determina a contrarre nei casi in cui le prestazioni contrattuali approvate con il decreto divergessero, qualitativamente o quantitativamente, rispetto a quelle originariamente autorizzate nella medesima, ovvero ne venisse variato il profilo contabile d'imputazione;

- **decreti di approvazione di contratti di fornitura di beni e servizi finanziati dai provvedimenti di autorizzazione e proroga delle missioni internazionali delle Forze armate in conformità alle disposizioni della legge 21 luglio 2016, n. 145**, adottati con procedura non

pienamente conforme alla speciale disciplina recata dall'art. 538 del bis del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, come modificato con decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172. In particolare, si è evidenziato che tali provvedimenti sono stati approvati tardivamente rispetto al perfezionamento delle procedure contabili di allocazione in bilancio delle relative risorse finanziarie, disposte con il DMT n. 225952/2021 inerente all'anticipazione per il rifinanziamento delle missioni per l'anno 2021. In applicazione di tale normativa speciale la coesistente Amministrazione ha proceduto pertanto all'affidamento e stipula dei contratti afferenti le esigenze delle Forze Armate, finanziati dai provvedimenti di autorizzazione e proroga delle missioni internazionali ed ha adottato le relative disposizioni di anticipata esecuzione, disponendo tuttavia l'approvazione del relativo impegno contabile in ritardo rispetto all'approvazione del DMT di riparto dell'anticipazione per il rifinanziamento delle missioni per l'anno 2021, intervenuto come di prassi, nell'ultimo trimestre dell'esercizio finanziario di riferimento. Le specificità sopra illustrate hanno determinato l'ulteriore conseguenza che la ristrettezza dei termini intercorrenti tra i decreti di approvazione dei contratti ed i relativi impegni di spesa da parte dell'amministrazione e la loro registrazione da parte degli Organi di controllo competenti, intervenuta quasi alla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento, non abbia consentito di disporre integralmente il pagamento delle prestazioni, in maggior parte già rese dal contraente, né tantomeno il ripianamento tempestivo di tutte le anticipazioni di tesoreria assentite nel corso dell'esercizio finanziario 2021 ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 145/2016, con conseguente formazione di residui propri (lett. C). Si è inoltre rilevato che per alcuni contratti di servizi di manutenzione assicurativa e tecnico-sistemistica, destinati a garantire le comunicazioni telematiche di Comandi ed EDR che operano in modo promiscuo a supporto sia dei normali compiti d'istituto sia delle esigenze afferenti le missioni internazionali, l'Amministrazione ha modificato l'originario mandato conferito dall'Organo Programmatore orientandosi per un'imputazione integrale sulle risorse di fabbisogno a bilancio ordinario, in luogo di attendere l'afflusso delle risorse dedicate per le esigenze del Fuori Area, attesa l'impossibilità di attivare su tali risorse IPE pluriennali di spesa con esigibilità maggiore al biennio, con cui vengono ripartite in bilancio le risorse provenienti dall'apposito Fondo istituito dalla legge n. 145 del 2016 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali, ferma restando la programmazione annuale degli assetti;

- inoltre all'Ufficio di controllo di diversi decreti emessi nel 2021 per approvazione di IPE di spesa relativi a contratti stipulati nel dicembre 2020 non in linea con l'art. 33 del Codice dei

contratti, per il quale il contratto è approvato e trasmesso agli Organi di controllo nel termine di 30 giorni dalla sua stipulazione, né con il nuovo concetto di impegno di spesa di cui all'art. 34 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ed alla relative istruzioni operative fornite con la Circolare RGS n. 34 del 13 dicembre 2018;

- inoltre all'Ufficio di controllo di diversi decreti di approvazione di IPE di spesa relativi a contratti solo in data successiva all'inizio dell'effettiva esecuzione contrattuale intervenuta senza alcun provvedimento di anticipata esecuzione a norma dell'articolo 32, commi 8 e 13 del decreto legislativo n. 50/2016, né alcun richiamo all'intervenuta consegna in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 8, comma 1 lett. a) del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, anche al fine di assicurare il rispetto delle misure di velocizzazione dei procedimenti di affidamento sotto soglia di cui all'art. 1 del medesimo decreto c.d. semplificazioni; ciò in difformità dalle disposizioni in materia di controllo come condizione sospensiva dell'efficacia e dell'esecuzione del contratto della pubblica amministrazione, di cui all'art. 19 R.D. n. 2440/23, agli artt. 115 e 117 R.D. n. 827/24, e all'art. 32, comma 12 del decreto legislativo n. 50/2016. Si è evidenziato infatti che, a norma del citato articolo 32, commi 8 e 13, l'esecuzione del contratto può avere inizio solo dopo che lo stesso è divenuto efficace, salvo che ne sia disposta l'esecuzione anticipata, nei modi e alle condizioni previste nelle citate disposizioni;

- decreto di approvazione di impegno di spesa per prestazioni rese da società contraente in eccedenza rispetto al contratto originario, adottato e trasmesso all'Ufficio di controllo circa un anno dopo l'effettuazione dei servizi in eccesso, non in linea con quanto previsto dall'art. 34 della legge n. 196/2009, secondo il quale non è possibile procedere all'acquisizione di beni e servizi in carenza dell'atto di approvazione dell'impegno di spesa, il quale costituisce di norma l'atto conclusivo delle procedure di affidamento contrattuale ed è assoggettato ai controlli preventivi previsti dall'ordinamento, come ribadito anche dall'art. 33 del Codice dei contratti. In particolare non sono stati rinvenuti esistenti nella fattispecie concreta i presupposti per l'applicazione dell'articolo 106, comma 12, del decreto legislativo n. 50/16, per l'aumento postumo nei limiti del quinto contrattuale, in quanto formalizzato solo dopo circa lo svolgimento delle prestazioni contrattuali ed è stato rammentato che per ipotesi di tal natura sovviene in via eccezionale l'istituto del "*riconoscimento del debito*" ai sensi dell'art. 2041 c.c., soggetto alle cautele previste dall'ordinamento giuscontabile e, tra l'altro, all'obbligo di comunicazione alla Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002. In esito alle richieste di quest'Ufficio il provvedimento è stato ritirato dall'Amministrazione;

▪ difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, su un decreto di approvazione di riconoscimento del debito, ex art. 2041 c.c., nei confronti della società contraente a fronte di prestazioni rese al Dicastero, e mai pagate, in eccedenza rispetto al contratto originariamente stipulato, per cui è stato necessario formulare richiesta di integrazione circa i requisiti della *certezza e liquidità* del credito, non risultando accluse le fatture emesse dal creditore giustificative del relativo debito e, con riferimento al requisito dell'*esigibilità* del credito, risultando anche carenti le attestazioni della “regolare esecuzione” delle prestazioni rese dai competenti enti. In esito alle richieste dell'UCB il provvedimento è stato ritirato dall'Amministrazione;

▪ decreto di approvazione del rinnovo tacito di un precedente contratto di locazione scaduto, in esito all'esercizio della clausola espressa di rinnovo tacito inserita *ex novo* nell'art. 2 del contratto originario con atto aggiuntivo sottoscritto a ridosso della sua scadenza, approvato con decreto direttoriale mai sottoposto a quest'organo di controllo, senza l'acquisizione da parte della coesistente Amministrazione del preventivo *nulla osta al rinnovo* dell'Agenzia del Demanio: al riguardo si è rilevato che tale nulla osta è tuttora richiesto ai sensi dell'articolo 1, comma 388 della legge n. 147 del 2013 - norma successiva alla circolare dell'Agenzia del Demanio - Direzione generale n. 21584 del 25/07/2012 richiamata in atti dall'Amministrazione - che prevede tra l'altro la sanzione della nullità per i contratti stipulati in sua violazione. In esito alle richieste di quest'Ufficio il provvedimento è stato ritirato dall'Amministrazione;

▪ per diversi decreti di approvazione di contratti di fornitura di beni e servizi e di appalto di lavori è stata rilevata l'inosservanza parziale dell'obbligo della verifica d'ufficio prima della stipula del contratto, a cura dell'Amministrazione ex art. 43 del D.P.R. n. 445/2000, circa il possesso del contraente di tutti i requisiti generali di cui all'art. 80 del decreto legislativo n. 50/16.

▪ per diversi decreti di approvazione di contratti di fornitura di beni e servizi inerenti progetti di ricerca nell'ambito del PMRM - Piano Nazionale Ricerca Militare - si è rilevata la carenza nella scrittura privata sottoscritta tra le parti di una specifica disciplina sulle penali applicabili a fronte di eventuali ritardi o inadempimenti del contraente. In proposito si è rammentato che lo stesso d. lgs n. 50/2016 a sancirne la necessità, all'art. 113 bis, comma 4, il quale dispone che *“I contratti di appalto prevedono penali per il ritardo nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali da parte dell'appaltatore commisurate ai giorni di ritardo e proporzionali rispetto all'importo del contratto o alle prestazioni del contratto [...]”*. Più in generale, si è osservato che anche nei contratti relativi all'esecuzione di progetti di ricerca la previsione di una disciplina contrattuale inerente le penali, è in grado di garantire il fatto che il contraente agisca all'interno delle scansioni temporali contrattualmente previste assicurando al committente pubblico, grazie al meccanismo

compensatorio insito nell'apposizione di penali, un "indennizzo" ovvero una "deterrenza" pari alla riduzione del corrispettivo contrattuale a fronte del ritardo o inadempimento nell'esecuzione;

▪ Decreto di approvazione di un IPE di spesa riferito a una convenzione per l'affidamento in concessione per la durata di 17 anni, mediante Finanza di Progetto in Partenariato Pubblico Privato ai sensi degli artt. 164 e seguenti e dell'art. 180 e seguenti del d.lgs. 50/2016, di *"interventi di riqualificazione energetica degli edifici, di ammodernamento funzionale e di efficienza energetica degli impianti termici e del sistema di sorveglianza radar, delle connesse attività manutentive e di service degli impianti installati, nonché della fornitura di energia elettrica e gas naturale, presso un Aeroporto Militare"*: per quanto riguarda l'imputazione contabile per esigibilità proposta per il canone di concessione si è rilevato che le fatture riferite alle mensilità di dicembre di ciascun anno della durata della concessione avrebbero avuto imputazione per esigibilità nel mese di gennaio dell'esercizio contabile successivo e, in ultimo, la mensilità di dicembre 2037 avrebbe dovuto essere pagata nel mese di gennaio 2038, non trovando tuttavia copertura, ai sensi dell'art. 34, comma 2, della legge n. 196/09, nel profilo d'imputazione proposto, che si arrestava invece al 2037. Si è colta poi l'occasione per evidenziare che alcune clausole della convenzione stipulata non erano applicabili a codesta Amministrazione e, per peculiari profili, non in linea con lo schema di *"Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato"*- edizione 21 settembre 2018 - elaborato dal Gruppo di Lavoro interistituzionale istituito, con determina del Ragioniere Generale dello Stato, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) – Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica (IGECOFIP). In esito alle richieste di quest'Ufficio il provvedimento è stato ritirato dall'Amministrazione e successivamente ripresentato conformandosi integralmente a quanto segnalato da quest'UCB;

▪ difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, per i decreti amministrativi di approvazione di riparto del **Fondo Scorta** in relazione alla conclusione delle attività *in itinere* del Gruppo di progetto incaricato di procedere alla formulazione delle proposte emendative del decreto legislativo n. 66/2010-COM (Codice dell'ordinamento militare) e del DPR n. 90/2010- TUOM (Testo Unico disposizioni regolamentari ordinamento militare) tese a recepire le innovazioni normative recate dalle disposizioni di cui agli articoli da 6 a 10 del decreto legislativo 12 settembre 2018 n. 116, integrativo e correttivo del decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 90, in materia di fondi scorta dei Ministeri a cui siano attribuite funzioni in materia di difesa nazionale, ordine pubblico e sicurezza e soccorso civile. Al riguardo è stato nuovamente ribadito, come già

effettuato nel precedente esercizio finanziario, che tale attività di revisione ordinamentale è imprescindibile ai sensi dell'art. 11-bis del citato decreto legislativo n. 90/2016, alla luce di quanto disposto dall'art. 2195-quater del decreto legislativo n. 66/2010, al fine di allineare tali disposizioni alle nuove modalità operative conseguenti all'eliminazione della contabilità speciale come già ribadito nel 2020 con nota MEF- RGS prot. 159845 del 6/08/2020. In proposito si è rammentata la necessità che, in attesa della definitiva approvazione delle suddette modifiche ordinamentali, l'Amministrazione si attenga alle indicazioni fornite con la circolare MEF- RGS n. 28 del 14 novembre 2018 che, in riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2018, hanno precisato che *“I vigenti regolamenti potranno trovare applicazione, nella fase transitoria, esclusivamente riguardo alla contabilità speciale unica, limitatamente alle fattispecie previste dall'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116.”*. In relazione a tale nuovo quadro normativo, nel prendere atto che nelle more dell'approvazione delle previste modifiche regolamentari da apportare al TUOM, la coesistente Amministrazione sta continuando ad operare sulla scorta della Direttiva SMD-F-020 recante “Istruzioni operative per l'utilizzo del Fondo Scorta”, già diramata nell'esercizio 2020 con nota M_D SSMD REG 2020 0154532, si è sollecitata la definizione del procedimento di revisione ordinamentale.

Per quanto riguarda gli **IPE di spesa delegata**:

- [fattispecie di controllo di cui all'art. 6, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 123/11] per i decreti di riduzione di IPE di spesa delegata emessi dall'Amministrazione all'apertura dell'esercizio in conto dell'esercizio in consuntivazione (oltre DCS), finalizzati a determinare gli importi dei **residui di spesa delegata** - derivanti dalla riduzione al pagato rispetto agli OO.AA. emessi - con riferimento esclusivo alle somme accreditabili in conto residui ai funzionari delegati sul presupposto del requisito dell'esigibilità delle obbligazioni nell'esercizio precedente: è stata rilevata l'errata imputazione sull'esercizio corrente della riduzione dell'IPE di spesa delegata da imputarsi invece in conto dell'esercizio in consuntivazione. Per tali motivazioni i provvedimenti non sono stati assoggettati al visto di regolarità e sono stati restituiti privi di effetti a carico del bilancio dello Stato alla coesistente amministrazione che ha provveduto a riprodurli corretti;

- decreti di apertura o variazione di IPE di spesa delegata, inviati dall'Amministrazione all'UCB nella data stessa fissata come termine per l'emissione degli OOAA in conto dell'esercizio in chiusura dalla circolare RGS n. 27/21, ovvero anche in data successiva: è stata rilevata l'impossibilità di procedere alla loro registrazione per mancato rispetto dei termini suddetti e sono stati restituiti non visti ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 123/11;

▪ decreti di riduzione di IPE di spesa delegata emessi dall'Amministrazione all'apertura dell'esercizio in conto dell'esercizio in consuntivazione (oltre DCS): è stato evidenziato all'Amministrazione di non aver tenuto conto delle specifiche indicazioni fornite nella circolare RGS n. 21/2020, in cui viene raccomandato *“Sulla base dei programmi di spesa dei funzionari delegati e delle proprie autonome valutazioni, ad individuare le somme effettivamente accreditabili in conto residui ai funzionari delegati e quelle eventualmente non necessarie e, quindi, da eliminare dalle scritture contabili mediante corrispondente riduzione dell'impegno in conto dell'esercizio finanziario in chiusura, anche in vista della predisposizione dei decreti di accertamento dei residui (DAR).”*, rilevandosi che l'Amministrazione non aveva provveduto all'emissione degli ordini di accreditamento in conto residui in via propedeutica alla riduzione degli IPE di spesa delegata in quanto non era riuscita a procedere alla finalizzazione delle necessarie variazioni di cassa atte a consentire l'emissione di tali accreditamenti in conto residui come richiesti dai FFDD, ovvero determinati in modo difforme dall'amministrazione emittente;

▪ decreti di apertura e riduzione di IPE di spesa delegata emessi dall'Amministrazione: in diversi casi è stata rilevata la carenza di qualsiasi documentazione giustificativa in merito al programma di spesa in conto competenza (PdS) o, se del caso, in conto residui (PdSR) inserito dai FF.DD. mediante l'apposita funzionalità del sistema SICOGE, atta a consentire il riscontro della correttezza delle aperture o riduzioni apportate.

Per quanto riguarda i **Decreti soggetti a visto semplice ex art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 123/11** le principali casistiche di osservazione hanno riguardato:

▪ **provvedimento approvativo di progetto impositivo per il rinnovo di servitù militari**, secondo la disciplina speciale dettata dall'art. 323 e seguenti del COM. In particolare si è rilevato che la documentazione trasmessa non risultava conforme alla disciplina dettata per tale procedimento dall'art. 331 del predetto Codice, in quanto il progetto di rinnovo del vincolo quinquennale in argomento è stato inoltrato per la prenotazione d'impegno con un ritardo di circa quattro mesi rispetto alla decorrenza iniziale prevista, in connessione con la scadenza del vincolo imposto con precedente provvedimento impositivo, in contrasto con le disposizioni di cui al menzionato articolo che prevedono che la proposta di conferma delle limitazioni debba essere trasmessa agli organi competenti con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza quinquennale al fine di consentire la prenotazione dell'impegno e la successiva adozione e pubblicazione del decreto di proroga, ai sensi dell'art. 324 del COM, prima della scadenza del precedente. È stato inoltre rilevato che il comma 9, dell'art. 331, del COM prevede per i casi in cui il decreto di conferma non intervenga alla prevista scadenza, come nella fattispecie in esame, che *“le limitazioni sono estinte*

ad ogni effetto”, pertanto il provvedimento è stato restituito non vistato e privo di effetti contabili ai sensi dell’art. 7 del D. Lgs. n. 123/11 in quanto non conforme alla disciplina contabile di cui all’art. 34 della legge n. 196/2009, non essendo possibile effettuare una prenotazione d’impegno in assenza del relativo presupposto giuridico. Si è colta l’occasione per segnalare nuovamente al coesistente Dicastero, come già accaduto nell’esercizio finanziario 2020, la necessità di provvedere all’opportuna revisione della disciplina dettata dal Libro II-Titolo II- Capo II- Titolo VI- *“Limitazioni a beni e Attività altrui nell’interesse della Difesa”*- artt. 320 e ss. - del decreto legislativo n. 66/2010, anche alla luce del mutato quadro normativo giuscontabile di riferimento, discendente dalle innovazioni introdotte nell’art. 34, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - *Legge di contabilità e finanza pubblica*, come modificata dai decreti legislativi 16 marzo 2018, n. 29 e 12 settembre n. 118, e dei nuovi principi contabili in tema di impegno pluriennale ad esigibilità (IPE);

Per quanto riguarda i **titoli di spesa (ordinativi di pagamento)**, le principali casistiche di osservazione hanno riguardato:

- emissione di ordinativi di pagamento di fatture commerciali in ritardo rispetto ai termini di pagamento dei debiti commerciali previsti dal decreto legislativo n. 231/2002. In proposito si è rammentato che, in ottemperanza alle indicazioni fornite con le circolari MEF-RGS nn. 15/2015 e 24/2017, il rispetto di tali termini deve essere sempre assicurato utilizzando anche tutti gli strumenti di flessibilità in fase di gestione di bilancio di cui all’art. 33 della L. n. 196/09. In particolare, è stato poi rilevato che tale pagamento ritardato spesso si è verificato in associazione alla mancata rimodulazione della clausola 2020 del relativo IPE di spesa primaria, sul cui residuo di lettera c) è stato disposto nel 2021 il pagamento di fatture emesse nel 2021, previa ridotazione della cassa sul relativo cronoprogramma dell’impegno, con evidente impatto negativo sull’Indice di tempestività dei pagamenti delle PA di cui al decreto legislativo n. 33/13 e ss. mm. ed ii. In proposito quest’Ufficio ha, pertanto, rilevato all’Amministrazione di aver anche omesso di provvedere alla prescritta rimodulazione dell’imputazione per esigibilità dell’IPE di spesa primaria in ragione delle modificazioni intervenute nel cronoprogramma d’esecuzione e pagamento della sottostante obbligazione contrattuale, in contrasto con le disposizioni di cui all’art. 34 della Legge n. 196/2009 e alle relative istruzioni applicative fornite con la circolare MEF-RGS n. 34/2018;

- accettazione di fatture commerciali emesse prime della verifica di conformità/ regolare esecuzione in contrasto con le disposizioni in materia di pagamenti della P.A.;

- pagamento di fattura emessa in regime di esenzione IVA in applicazione dell’art. 124 del D.L. n. 34/2020, senza annotazione specifica che i prodotti forniti rientrassero nelle categorie merceologiche per cui l’art. 1, commi 452 e 453, della Legge 30/12/2020, n. 178 ha prorogato al

31.12.2022 il peculiare regime di esenzione IVA, con evidenza che gli stessi fossero classificabili con i codici doganali richiamati nella circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 26/E del 15/10/2020 e nella ivi richiamata circolare dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli n.12/D del 30/5/2020;

- Pagamento della Tariffa Rifiuti Urbani e assimilati (TA.RI.) e Tributo Esercizio Funzioni Ambientali (T.E.F.A.) - 1° e 2° semestre 2020 - effettuato in ritardo nel 2021 a fronte di avvisi bonari ricevuti nel 2020, senza alcuna evidenza delle motivazioni per cui l'Amministrazione, pur non avendo pagato i tributi sopra indicati entro la scadenza, non abbia fatto ricorso all'istituto del ravvedimento operoso, con le modalità indicate in calce agli avvisi, per disporre la liquidazione e il pagamento degli eventuali interessi e le sanzioni previste dalle vigenti norme, come descritto nella sezione "*Sanzioni per ritardato pagamento*" dei medesimi. Al riguardo è stato segnalato che, al fine di rispettare tali termini di pagamento, nel corso dell'esercizio 2020 codesta Amministrazione avrebbe dovuto avvalersi degli strumenti di flessibilità in fase di gestione di bilancio a valere sui capitoli in gestione nel precedente esercizio;

- versamento all'Erario della ritenuta IVA/split in ritardo rispetto al termine del mese successivo a quello in cui l'imposta è divenuta esigibile, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2015;

- carente motivazione in ordine alla mancata applicazione delle penalità contrattualmente previste nel caso di presentazione in ritardo della documentazione ai fini dell'approntamento della verifica di conformità;

- pagamento di **note di addebito emesse dall'Agenzia Industrie Difesa in esecuzione di affidamenti in house ex art. 192 del Decreto legislativo 50/2016** non in linea con le disposizioni della vigente Direttiva SMD-F-011 Ed. 2017, recante le "*Modalità e procedure per la gestione delle forniture e servizi affidati all'Agenzia industrie Difesa da parte degli organismi della Difesa*", in quanto sprovviste di dettaglio analitico dei costi per materie prime, per lavorazioni esterne e di spese generali di funzionamento e, soprattutto, non in linea con il contenuto delle originarie lettere di affidamento in quanto i dispositivi in questione non erano stati prodotti dallo Stabilimento AID affidatario ma erano stati invece acquistati direttamente sul libero mercato dall'Agenzia. Al riguardo è stato rilevato che il modello organizzativo attualmente in essere prevede il ricorso alle B.U. dell'Agenzia (e alle corrispettive U.P.), con affidamento diretto quale ente *in house* del Ministero della Difesa ai sensi degli artt. 5 e 192 del decreto legislativo n. 50/2016, ove risulti economicamente e proceduralmente vantaggioso in quanto i costi delle attività affidate all'Agenzia sono limitati a quelli relativi all'acquisizione delle materie prime, agli eventuali oneri

per le lavorazioni esterne, ai costi per investimenti specifici e per la quota parte di spese generali di funzionamento relativa all'esecuzione delle commesse;

- mancata associazione del documento contabile (fattura o altro documento di costo) al titolo di spesa nell'apposita sezione di contabilità economico-patrimoniale-analitica di SICOGE, in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 4, comma 1, del DPR n. 140 del 12 novembre 2018, che dispone che *“la registrazione degli eventi contabilmente rilevanti ai fini della manifestazione economica e patrimoniale mediante l'utilizzo del piano dei conti è obbligatoria e indipendente dalle registrazioni sulla contabilità finanziaria”* e con le istruzioni applicative fornite con circolare MEF-RGS n. 12 del 23/04/2019, con conseguente assenza delle relative scritture di contabilità integrata economico e patrimoniale di cui all'art. 38-bis della legge n.196 del 2009;

- mancata contabilizzazione da parte dell'Amministrazione sugli ordinativi di pagamento della prescritta ritenuta per imposta di bollo a titolo di quietanza, ai sensi dell'art. 6, Tabella B, allegata al DPR 642/1972, nella misura fissata dall'art. 7-bis del decreto-legge n. 43/2013, come convertito dalla legge n.71/2013;

- accettazione e pagamento di fatture elettroniche emesse dagli operatori economici relative ad operazioni non imponibili IVA, che non contenevano la specifica annotazione di assolvimento dell'imposta di bollo ai sensi del DM 17 giugno 2014, in contrasto con l'art. 13, dell'Allegato A del DPR 642/1972;

- accettazione e pagamento di fatture elettroniche sprovviste o con errori nell'indicazione del CIG; omissione del codice CUP nell'ordinativo informatico di pagamento, in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 25 del d.l. n. 66/2014 convertito con legge n. 89/2014;

- mancata allegazione nel fascicolo dell'ordinativo di pagamento della documentazione comprovante l'avvenuta registrazione fiscale del contratto a norma del DPR 26/04/1986, n. 131 (Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro).

Con riferimento alle singole tipologie di atti posti al controllo si evidenzia quanto segue.

Per i **decreti di impegno di cui all'art. 5, comma 1 del decreto legislativo n. 123/11**, e quelli soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ex art. 33 del d.l. n. 91/14, si registra nel complesso un decremento del 10,21% rispetto al 2020.

Al riguardo si evidenzia che, in continuità con quanto accaduto nel 2020, le attività di controllo dell'Ufficio III quest'Ufficio si sono focalizzate in modo particolare sulla verifica della sussistenza degli elementi essenziali del nuovo concetto di impegno contabile di cui all'art. 34 della legge n. 196/2009, **l'impegno pluriennale ad esigibilità (IPE)**, in base al quale l'obbligazione giuridicamente perfezionata è imputata contabilmente all'esercizio o agli esercizi in cui diventa

esigibile, dovendo trovare copertura in disponibilità finanziarie sufficienti, in termini di competenza, in ciascun anno alla spesa imputata in bilancio e, in termini di cassa, almeno nel primo anno, garantendo comunque il rispetto del piano finanziario dei pagamenti (Cronoprogramma).

I controlli effettuati hanno evidenziato rilevanti difficoltà da parte dell'Amministrazione controllata ad individuare correttamente il momento dell'esigibilità dell'obbligazione, sia nell'aspetto della correlazione dell'esigibilità della spesa alla "scadenza di pagamento" prevista nel contratto, sia nell'individuazione delle date di scadenza per impegni non conseguenti a contratti.

Per gli IPE di spesa primaria, inoltre, sono state rilevate diverse criticità in fase di rimodulazione degli stessi, in quanto l'Amministrazione ha dovuto riprogrammare le quote degli impegni in funzione dell'esigibilità delle relative obbligazioni giuridiche sottostanti, dovendo tenere conto anche dell'effettivo andamento dell'esecuzione contrattuale al fine di reimputare la spesa in base all'esigibilità effettiva dei relativi pagamenti. Per molti di questi impegni, nuovi o rimodulati, sono state avanzate note d'osservazione avendo rilevato, in esito ai controlli effettuati, la carenza di idonea documentazione atta a riscontrare l'allineamento delle quote di imputazione annuale con le previste scadenze contrattuali, in linea con l'art. 34, comma 2, della legge n. 196/09.

L'attività di controllo ha inoltre riguardato la verifica degli elementi essenziali del nuovo **impegno pluriennale ad esigibilità (IPE) di spesa delegata**, altra rilevante innovazione introdotta con l'art. 34, comma 2-bis, della legge n. 196/2009, per il quale il soggetto che assume l'impegno (l'Amministrazione centrale), non coincide con quello deputato alla spesa (il funzionario delegato). In tale caso l'impegno non prelude direttamente alla spesa finale, ma alla messa a disposizione delle risorse in favore dell'insieme dei funzionari delegati e viene assunto dall'Amministrazione centrale sulla base delle obbligazioni contratte o programmate dai funzionari delegati.

Per quanto riguarda gli impegni pluriennali ad esigibilità (IPE) di spesa delegata, si evidenzia che rispetto ai 2.174 provvedimenti d'impegno assoggettati al controllo di regolarità amministrativo-contabile dell'UCB, ben n. 598 sono stati gli impegni pluriennali ad esigibilità (IPE) di spesa delegata (27,50% del totale degli impegni, in decremento rispetto al 28,76% del precedente esercizio), manifestando l'interesse dell'Amministrazione per questa particolare tipologia di impegno, per la sua peculiare flessibilità gestionale nella messa a disposizione di risorse in favore della "rete" dei funzionari delegati.

Per tale tipologia di provvedimenti i controlli dell'UCB sono stati incentrati sulla presenza sul sistema Spese del programma di spesa, commisurato al fabbisogno previsto dalla rete dei funzionari delegati e documentato attraverso apposito estratto del PdS SICOGE, e sull'inserimento di un corretto piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) da parte dell'Amministrazione

centrale, verificando che nel decreto approvativo fosse dato atto dei programmi di spesa pervenuti dai funzionari delegati, delle valutazioni svolte dall'Amministrazione centrale in esito all'esame degli stessi e delle motivazioni per le quali eventualmente l'impegno fosse stato assunto per un importo non corrispondente al fabbisogno finanziario risultante dai programmi di spesa. Con riferimento a tale ultimo profilo, ossia la mancata corrispondenza al fabbisogno finanziario programmato dalla rete dei funzionari, i controlli effettuati hanno evidenziato in alcuni casi una carenza motivazionale, per cui è stato necessario richiedere integrazioni al riguardo.

In particolare, per quanto riguarda la spesa delegata, si è rilevata la difficoltà dell'Amministrazione a programmare effettivamente ed integralmente la spesa delegata, giungendo ad emettere decreti d'apertura, variazione e rimodulazione di spesa delegata in prossimità delle date di chiusura delle contabilità dell'esercizio, inviando così a fine esercizio a questo Ufficio un numero significativo di variazioni e di rimodulazioni d'impegni per limitare la conservazione di residui di spesa delegata non fondati su esigibilità di spesa.

I controlli effettuati hanno consentito, inoltre, di far emergere che permangono alcune criticità relativamente ai capitoli/piani di gestione c.d. "quotizzati", sia in fase di emissione dei decreti di riduzione in chiusura d'esercizio che di gestione degli accreditamenti in conto residui, ciò malgrado con nota dello Stato Maggiore Difesa-UGPPB prot. M_D SSMD REG2020 0077975 del 27-05-2020 fossero state fornite agli Stati Maggiori e ai CRA apposite indicazioni operative per la predisposizione dei decreti di impegno pluriennali ad esigibilità (IPE) di spesa delegata e per l'allegazione nel "fascicolo" dell'impegno informatico, il dettaglio dei programmi di spesa (PdS) utilizzando la stampa in formato *pdf* disponibile a SICOGE.

Infine, attesa la significatività del fenomeno di formazione dei residui di spesa delegata, quest'Ufficio ha avviato, già a partire dal 2020, un peculiare monitoraggio sull'andamento della spesa delegata. In particolare, è stata effettuato un **monitoraggio dei pagamenti effettuati dai FF.DD. sugli OO.AA. emessi in conto residui 2020** (fonte dati: Sistema Spese RGS) che ha consentito di rilevare come in diversi casi le somme assegnate ai FF.DD., impiegando gli stanziamenti di cassa del corrente esercizio per consentire loro di onorare i debiti assunti nell'esercizio precedente, non siano state utilizzate con celerità. L'analisi dei dati ha infatti evidenziato che la percentuale complessiva di pagamento degli OO.AA. emessi in conto residui 2020 era pari al 75% al 30/09/2021, in peggioramento al precedente esercizio in cui si era attestata all'83% al 29/09/2020.

Per entrambe le tipologie di IPE, di spesa primaria e di spesa delegata, si è rilevato inoltre che l'Amministrazione ha inoltrato gli atti a questo Ufficio di controllo in prossimità di scadenza

dei relativi pagamenti ed a stretto ridosso dei termini di chiusura delle contabilità d'esercizio fissati dalla circolare RGS n. 21/2020, comportando una compressione dei termini del controllo amministrativo-contabile stabiliti dall'art. 8 del d.lgs. n. 123/11.

Per quanto riguarda poi gli **atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di cui all'art.5, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 123/11**, si ricorda che l'art 33, comma 4, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge n. 116/14, ha introdotto una rilevante modifica all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 123/11, il c.d. controllo contestuale, disponendo che tali atti debbano essere inviati dall'Amministrazione attiva al competente Ufficio centrale del Bilancio, per il controllo preventivo di regolarità contabile e, contestualmente, al competente Ufficio della Corte dei conti per quello di legittimità.

A partire dal 2016 tale tipologia di controlli è stata estesa ai contratti secretati dall'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50/16, che, abrogando l'art. 17 del d.lgs. n. 163/06, il quale prevedeva per tali contratti esclusivamente il controllo successivo della Corte, ha introdotto un nuovo controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, tramite un proprio ufficio organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza.

Con riferimento a tale tipologia di atti si registra complessivamente nel 2021 un incremento del loro numero (+5,98%) rispetto al 2020, manifestandosi una crescita nei volumi dell'attività contrattuale dell'Amministrazione per importi superiori alle soglie di competenza del controllo della Corte dei conti definite dall'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 20/1994, soprattutto nel settore delle spese per investimenti in armamenti militari.

In proposito si segnala che per un decreto di approvazione di impegno di spesa primaria contrattuale relativo ad un contratto ex art. 162, comma 5, del decreto legislativo n. 50/16, assoggettato al controllo preventivo di competenza della competente Sezione Centrale della Corte dei conti, è stato ricusato il visto di legittimità, pertanto quest'Ufficio ha verificato l'Amministrazione disponesse con apposito provvedimento l'annullamento del predetto impegno di spesa nel Sistema informativo per la gestione delle Spese dello Stato affinché, come precisato nella nota RGS-IGF n. 79092 del 09/10/14, al termine dell'esercizio finanziario in sede di decreto accertamento residui (DAR) non permanessero sulle scritture contabili impegni di spesa non supportati da obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Con riguardo ai provvedimenti assoggettati a visto ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 123/11, si evidenzia un incremento del 29,71% rispetto al 2020.

Al riguardo si rileva che in larga misura tale incremento si riferisce a provvedimenti emessi in autotutela da parte dall'Amministrazione per integrare o rettificare i propri provvedimenti, sia per autonoma iniziativa sia in seguito alle richieste di chiarimenti di quest'Ufficio.

Nel novero di tali atti si evidenzia che questo Ufficio si occupa anche di una peculiare tipologia di provvedimenti del Ministero della difesa, i **progetti di imposizione delle servitù militari** e relativi accantonamenti di bilancio - normati dagli artt. 323 e ss. del Codice dell'ordinamento militare", che non rientra pedissequamente nella tassonomia del citato articolo.

Per quest'ultima tipologia di atti questo Ufficio nel 2021 ha dato corso al visto di n. 57 (rispetto ai 28 provvedimenti del 2020), ha dovuto formulare n. 1 osservazione impeditiva ai sensi dell'art. 7, del decreto legislativo n. 123/11 e n. 20 richieste chiarimenti, riferite a carenze di vario tipo rispetto alle disposizioni di cui dagli artt. 323 e ss. del citato decreto legislativo n. 66/2010, relative alla esatta determinazione della decorrenza del vincolo, alla mancata allegazione del decreto in scadenza e del nuovo decreto impositivo.

Per quanto concerne gli **ordini di pagamento**, si evidenzia una diminuzione del 2,03% rispetto al 2020, con conseguente flessione nei flussi di cassa in uscita del CRA Segretariato Generale gestiti con la modalità di ordinazione diretta nei confronti del creditore. Tale diminuzione si ritiene possa ascrivere solo in minima parte all'entrata in vigore dell'impegno pluriennale ad esigibilità, in quanto l'Amministrazione ha potuto procedere al pagamento delle sole spese corrispondenti al profilo di "esigibilità" dei relativi impegni di spesa nel rispetto del piano finanziario dei pagamenti (Cronoprogramma) redatto sulla base delle scadenze contrattuali effettivamente concretizzatesi in corso d'esercizio, mentre in massima parte sia scaturito dalle criticità riscontrate dall'Amministrazione nel rispetto dei termini di pagamento dei debiti commerciali di cui al d. lgs. 231/2002.

Al riguardo si precisa che quest'Ufficio nel 2021 ha proseguito le attività di monitoraggio sul rispetto di tali termini da parte della coesistente Amministrazione già avviato in esito alla condanna dell'Italia, con la sentenza della Commissione/Italia (C-122/18) pronunciata il 28 gennaio 2020, dalla Corte di Giustizia europea per la violazione degli obblighi stabiliti dalla Direttiva europea 2011/7/UE del 17 febbraio 2011, procedendo con la segnalazione all'Amministrazione in un numero significativo di casi (n. 216) dei maggiori ritardi nel pagamento dei debiti commerciali.

Le osservazioni sono state formulate, oltre che ai fini di segnalazione, per la richiesta di analisi delle cause del fenomeno e i riscontri ricevuti hanno spesso fatto riferimento a carenze del personale addetto alle liquidazioni; a lungaggini nella trasmissione degli atti da parte degli enti responsabili dell'esecuzione contrattuale, qualora diversi dalla Direzione generale centrale

competente all'emissione dell'OP; alle tempistiche delle procedure d'avvio dell'esercizio finanziario - che prevedono l'emissione di specifici "modelli B" per poter procedere ai pagamenti - ed è stata fornita assicurazione della massima attenzione ad evitare il reiterarsi della casistica. In particolare, il Segretariato Generale-II Reparto ha diramato a tutti i CRA i contenuti delle note d'osservazione formulate da quest'Ufficio, raccomandando di "porre in essere ogni sforzo in vista della riduzione dei tempi di pagamento delle transazioni commerciali, garantendo il rispetto dei termini massimi previsti dalla legge", rammentando come l'UCB abbia ricordato che "in ottemperanza alle indicazioni fornite con le circolari Mef- RGS nn. 15/2015 e 24/2017, il rispetto di tali termini deve essere sempre assicurato utilizzando anche tutti gli strumenti di flessibilità in fase di gestione di bilancio di cui all'art. 33 della Legge n. 196/09." Inoltre, il SGD ha sottolineato che "tale situazione determina un impatto negativo sull'Indicatore di tempestività dei pagamenti (ITP), rischiando di inficiare gli sforzi del Dicastero in vista della progressiva riduzione del fenomeno del ritardo nei pagamenti (specifico target nell'ambito degli obiettivi di governance della Difesa)".

In tale contesto, quest' Ufficio centrale del bilancio ha partecipato ad incontri dedicati, organizzati dal Servizio Studi Dipartimentale RGS con la partecipazione degli Ispettorati generali del bilancio e dell'informatizzazione tecnologica, e poi, anche con i responsabili dei CRA della coesistente Amministrazione per un'analisi complessiva dei fattori di criticità, con particolare riferimento alla disponibilità di cassa, alla lunghezza dei procedimenti, alle carenze organizzative, all'utilizzo delle funzionalità dei sistemi informatici, e con i possibili interventi risolutivi proposti dalle singole strutture dei Ministeri coinvolti.

Si evidenzia infine che per gli ordinativi di pagamento, per i quali si è provveduto a dare corso ai sensi dell'art. 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 123/2011, non si è resa necessaria alcuna segnalazione alla competente Procura regionale.

Per quanto riguarda invece **gli ordini di accreditamento** si evidenzia che nell'esercizio non sono stati emessi dall'Amministrazione ordini di accreditamento a impegno contemporaneo di contabilità speciale in quanto, quale ulteriore fase della graduale attuazione del complesso intervento di riforma della legge 196/09, già nel 2020 si era perfezionata la cessazione della nuova contabilità speciale unica istituita, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 116/2018, per il solo esercizio finanziario 2019, in attuazione dell'art. 11-bis, comma 1, del d.lgs. n. 90/2016.

Si sottolinea che, come nel precedente anno, l'Amministrazione controllata ha inviato i titoli di spesa a stretto ridosso dei termini, di cui alla circolare RGS n. 27/21, di chiusura delle contabilità dell'esercizio causando un picco di carico operativo dovuto sia alla ricezione contemporanea di

ordinativi di pagamento e decreti di impegno, in apertura e in rimodulazione/variazione, sia alla necessità di procedere con le modalità e tempistiche fissate dal d.lgs. n. 123/11.

Per quanto riguarda le richieste di **reiscrizione dei residui passivi perenti**, si precisa che questo Ufficio procede al riscontro della loro regolarità amministrativo-contabile in conformità della disciplina recata dal regolamento di cui al DPR n. 270/2001, anche se che tale attività non si concretizza in alcuna delle tipologie di visto previste dal d.lgs. n. 123/11. Per tale tipologia di atti, in lieve decremento del 9,43% rispetto alla medesima tipologia di atti del 2020, sono state formulate n. 10 osservazioni/richieste di chiarimenti - di cui n. 3 osservazioni impeditive – complessivamente in diminuzione rispetto alle n. 15 osservazioni formulate nel 2020.

Le richieste di chiarimenti (n. 10) sono state motivate principalmente da carenze di vario tipo nella documentazione giustificativa, dalla presentazione di richieste di reiscrizione a fronte di fatture commerciali già emesse anni addietro dai fornitori e mai pagate dall'Amministrazione in evidente contrasto con le disposizioni sui termini di pagamento dei debiti commerciali recate dal decreto legislativo n. 231/2002. Le osservazioni impeditive (n.3) sono state motivate in alcuni casi dalla presentazione di richieste di imputazione su giustificativi di impegno con disponibilità residua assente o insufficiente; in altri casi si è rilevata l'errata proposizione da parte dell'Amministrazione di una richiesta di reiscrizione per somme non ancora assoggettate a *perenzione*, stante il disposto dell'art. 4-quater, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 32 del 2019 (convertito con modificazioni dalla legge n. 55 del 2019), che per i residui propri di conto capitale ha prolungato di ulteriori tre esercizi i termini di cui al comma 4, primo periodo, dell'art. 34-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Infine nell'anno 2021, l' Ufficio III ha effettuato i controlli sullo svolgimento del terzo anno della sperimentazione (art. 38-*sexies*), disciplinata dal D.M. del 21/02/2019 pubblicato nella G.U. del 16 aprile 2019, compiendo anche la verifica della regolare tenuta delle scritture di contabilità integrata finanziaria, economico e patrimoniale di cui all'art. 38-bis, della legge n.196 del 2009, riscontrando in diversi casi alcune incongruenze nella rilevazione dei costi, segnalate all'interno dell'applicativo informatico-contabile Spese dello Stato con apposita annotazione.

In conclusione, si rappresenta che nel 2021 l'Amministrazione ha riscontrato le osservazioni/richieste di chiarimenti ottemperando alle formulazioni dall'UCB, non rendendosi necessaria alcuna segnalazione di danno erariale alla Procura Regionale della Corte dei conti.

Solo in limitati casi, tuttavia, l'Amministrazione non ha risposto esaustivamente alle osservazioni pur non disponendo di ritirare il provvedimento oppure di darvi corso sotto la propria responsabilità, per cui l'Ufficio è stato costretto a formulare un'ulteriore osservazione per invitare l'Amministrazione a fornire gli elementi/documenti necessari a completare l'attività di controllo.

Al fine di conformarsi alle osservazioni di questo Ufficio di controllo, nel 2021 il CRA Segretariato si è avvalso della facoltà, di cui all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 123/11, di ritirare i provvedimenti in trenta casi, relativi a decreti d'impegno assoggettati ad osservazione UCB, in aumento rispetto ai dieci casi verificatisi nel 2020, mentre non è ricorso alla diversa facoltà, di cui al citato art. 10, comma 1, di dare corso sotto la responsabilità del dirigente responsabile della spesa a decreti comportanti la registrazione di un impegno di spesa nelle scritture contabili sottoposti ad osservazione da parte di questo Ufficio.

Si segnala inoltre che alla data di stesura del presente documento non tutte le richieste di chiarimenti formulate con riferimento agli ultimi decreti pervenuti nel mese di dicembre 2021 sono state definite, essendo ancora *in itinere* i termini per il riscontro di n. 7 richieste da parte della coesistente Amministrazione.

Infine, si precisa che per nessun provvedimento è stato apposto il visto obbligatorio per decorrenza del termine di 30 giorni previsto per il controllo, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 123/2011.

Ufficio IV

L'attività di riscontro dell'Ufficio IV ha riguardato gli *“atti, provvedimenti di spesa, rendiconti e conti giudiziali emanati dal Centro di responsabilità amministrativa «Marina militare», «Esercito italiano», «Aeronautica militare», «Gabinetto», «Bilandife» e «Carabinieri», le spese riservate dello Stato maggiore Aeronautica militare, dello Stato maggiore Difesa, degli Organi centrali e territoriali della difesa e dello Stato maggiore dell'Arma dei Carabinieri, nonché le spese concernenti la rivalutazione monetaria a seguito di sentenze, per liti e arbitraggi, spese per servizi di cooperazione internazionale”*.

Si evidenzia, altresì, che l'attività di controllo dell'Ufficio IV ha riguardato anche gli atti ed i provvedimenti di spesa relativi all'ex Corpo Forestale dello Stato, assorbito, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 177/2016, nell'Arma dei Carabinieri.

Nel periodo di riferimento sono state formulate dall'Ufficio IV complessivamente n. 143 osservazioni, secondo la seguente tabella:

2021	
Osservazioni su decreto d'impegno (di cui 13 impeditive)	94
Titoli restituiti per osservazione (OO.PP.)	6
Titoli richiamati dall'Amministrazione a seguito di osservazione	6
Titoli pagati a seguito di integrazione su osservazione	6
Titoli pagati con osservazione per integrazioni sui successivi pagamenti (4 OO.PP.)	4
Richieste di riassegnazione perenti restituite	27
TOTALE	143

Di seguito, si riportano le macro-casistiche di criticità trattate, oltre che con riferimento a specifici provvedimenti, anche in termini generali allo scopo di pervenire, in via collaborativa, ad una sistemazione complessiva delle fattispecie esaminate.

In un'ottica di continuità, viene dato atto delle eventuali azioni intraprese dall'Amministrazione controllata per la risoluzione delle criticità rilevate lo scorso anno:

1. Nota conclusiva su spese delegate in periferia e parere IGEP

All'inizio dell'anno 2020, in risposta ad ulteriori controdeduzioni dell'Amministrazione, è stata emanata la terza nota di osservazione riguardante le criticità già rilevate l'anno precedente in sede di controllo successivo sui rendiconti prodotti dai funzionari delegati dell'Amministrazione periferica che hanno riguardato il complesso dell'attività di spesa sostenuta in periferia nel corso del 2018. In sintesi, le criticità riguardano le modalità di gestione delle risorse delegate e l'utilizzo del fondo scorta. Trattandosi di spesa assoggettata a controllo successivo operato da altri uffici di controllo, quest'Ufficio non ha contezza delle modalità attuate; in ogni caso, da un controllo a campione degli Ordini di accreditamento emessi in favore dei funzionari delegati, risulta che in gran parte viene valorizzato il campo relativo alla somma prelevabile in buoni in favore degli stessi, spesso per l'intero, ingente, importo dell'OA. Quest'ultima circostanza induce a ritenere che, anche

per il 2021, sia stata adottata la modalità del prelevamento in contanti non per le minute spese non altrimenti sostenibili bensì per essere accreditata sui conti correnti intestati al funzionario delegato e successivamente utilizzata per il pagamento, tramite bonifico, di obbligazioni di qualsiasi importo, anche oltre il termine del 31/12. Per ciò che concerne l'utilizzo del fondo scorta, non risulta ancora emanato il nuovo Regolamento che dovrebbe, tra l'altro, disciplinare le speciali esigenze dell'Amministrazione che, allo stato, è tenuta operare con le modalità e i limiti dettati dalla normativa primaria istitutiva del nuovo fondo scorta. In effetti, dall'esame della Relazione sull'utilizzo del predetto fondo, pubblicata sul sito internet del Ministero della difesa, risulta, ad esempio, l'erogazione di *fondi permanenti*, previsti dalla vecchia normativa, in favore di soggetti funzionalmente dipendenti dai titolari di fondo scorta: pertanto, nonostante le numerose note di osservazione in proposito, appare evidente che l'Amministrazione continua a muoversi nel solco di una normativa non più vigente.

2. IPE di spesa delegata – programma di spesa in conto residui e riduzioni IPE

Le modalità di gestione finanziaria della spesa sostenuta in periferia operate dall'Amministrazione nel corso del 2021 confermano le medesime criticità rilevate nel corso dei due anni precedenti. L'utilizzo intensivo del funzionario delegato per le spese di funzionamento degli enti periferici determina l'altrettanta emanazione di numerosissimi IPE di spesa delegata, nella maggior parte dei casi di importo molto elevato. Ne consegue l'oggettiva difficoltà di operare un controllo efficace dell'esigibilità dei crediti derivanti dai programmi di obbligazioni, assunte o da assumersi, allegati ai provvedimenti, la cui individuazione e adeguata documentazione sconta un deficit correlato alle note difficoltà programmatiche di una gigantesca mole di risorse destinata alla periferia. Il dato che se ne trae è che l'Amministrazione gestisce le (tante) risorse finanziarie non in funzione bensì *in assenza* di un programma di obbligazioni concreto e attendibile, che tenga conto della effettiva capacità di pagamento nei singoli esercizi finanziari. L'esito di tutto ciò è una mole di residui passivi di non semplice gestione (basti pensare al programma di spesa in c/residui, al reperimento della cassa, alle riduzioni che vengono effettuate in vista della predisposizione del DAR, ecc.). Per ciò che concerne, nello specifico, il programma di spesa in c/residui, va sottolineato che l'Amministrazione non ha proceduto *nell'immediato* all'emissione dei relativi OOAA per il pagamento di obbligazioni che, esigibili nel 2021 in quanto presupposto per il loro inserimento nel citato programma in c/residui, dovrebbero aver comportato anche l'emissione della relativa fattura: tale circostanza del non tempestivo accreditamento di risorse potrebbe impattare negativamente sui tempi di pagamento dei debiti commerciali. Altra criticità riguarda la circostanza, già rilevata negli

scorsi anni, dell'emanazione degli IPE di spesa delegata in corrispondenza della fine dell'esercizio, che ha confermato la limitata attendibilità del programma di spesa formulato dai FFDD e basato sull'esigibilità del credito atteso che, già in corso di istruttoria sui singoli provvedimenti, appariva poco probabile che a fine anno potessero stipularsi obbligazioni con esigibilità del relativo credito fissata entro l'anno di assunzione dell'impegno.

3.Utilizzo risorse derivanti dalla l. 145/2016 – partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali

Per quanto riguarda gli assetti 2021 gestiti in periferia - stanziamento annuale suddiviso sui due esercizi 2021-2022 - l'Amministrazione, a seguito delle note di osservazione di fine 2020 e di numerose interlocuzioni in cui si evidenziava la necessità di dare copertura finanziaria integrale al programma di obbligazioni dei funzionari delegati, ha proceduto all'assunzione dei relativi impegni sia in clausola 1 (2021) che in clausola 2 (2022) in funzione del già richiamato concetto di esigibilità del credito derivante dalle obbligazioni stipulate nel corso dell'anno di autorizzazione.

In relazione a tali specifici stanziamenti, allorquando gestiti in periferia, si evidenziano le medesime criticità già rappresentate in generale per gli IPE di spesa delegata. L'Amministrazione, in questo caso, come ogni anno, eccepisce che le risorse del cd. "fuori area" sono rese disponibili solo a fine esercizio (tra l'altro, trattasi del 75% in anticipazione, a seguito del parere favorevole delle Camere) e, pertanto, non vi è modo di impegnarle ed erogarle prima. Tuttavia, pur tenendo conto delle predette argomentazioni, va sottolineato che l'Amministrazione, se del caso, in attesa della disponibilità dei fondi, può procedere con le anticipazioni di cassa previste dalla normativa vigente, così come, per le spese non suscettibili di pagamento con anticipazione di tesoreria, potrebbe proporre una diversa suddivisione dello stanziamento annuale sui due esercizi di esigibilità, incrementando la quota dell'anno successivo e riducendo quella dell'anno di autorizzazione, difficilmente spendibile entro il medesimo esercizio finanziario. Inoltre, per l'operatività dello strumento militare, l'Amministrazione nel suo complesso ha in dotazione circa 400 milioni di euro di fondo scorta utilizzabili per indisponibilità di risorse finanziarie. Per tutto quanto appena rappresentato, si ritiene che, a legislazione vigente, sussistono gli strumenti e gli istituti che consentirebbero l'utilizzo di queste risorse in linea con la riforma del bilancio e col più volte richiamato concetto di esigibilità ai fini della legittima assunzione dell'impegno.

4. IPE di spesa delegata – spese sostenibili in periferia – il caso dei contratti per servizi di pulizia degli EDR dell'Aeronautica Militare

Nel mese di settembre del 2020, è pervenuto a quest'Ufficio, per conoscenza, un atto di deferimento alla Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, di alcuni provvedimenti di approvazione di contratti per servizi di pulizia e igiene ambientale e connessi servizi ausiliari stipulati dal funzionario delegato Direttore della Direzione di commissariato operante nell'ambito del Servizio di commissariato e amministrazione del Comando Logistico dell'Aeronautica Militare. Tra i motivi del deferimento, la mancata copertura finanziaria dei contratti approvati, atteso che i provvedimenti non recavano l'assunzione dell'impegno contabile bensì un generico riferimento ad una copertura finanziaria "*con i fondi delle anticipazioni*". La delibera che ne è conseguita, nell'ammettere al visto e alla conseguente registrazione i decreti in questione, anche a seguito dei chiarimenti sul meccanismo di copertura finanziaria delle obbligazioni sostenute in periferia forniti da quest'Ufficio in sede di adunanza, si è soffermata sull'istituto del funzionario delegato rappresentando "*l'esigenza di un utilizzo contenuto di tale strumento in linea con la genesi e la funzione stessa dell'istituto, specie considerato che non appare idoneo a semplificare le procedure di spesa e comporta forme di controllo meno efficaci (controllo successivo sui rendiconti in luogo di quello preventivo sugli atti), previste avuto riguardo a volumi di spesa significativamente più bassi rispetto a quelli effettivamente generati*"(Corte dei Conti – verbale di adunanza del 23 settembre 2020).

Nel corso del 2021, l'Amministrazione, prendendo atto delle considerazioni svolte dalla Corte dei conti, ha effettuato i dovuti approfondimenti e ha ritenuto di riaccentrare la spesa istituendo un ufficio apposito presso il centro di responsabilità "Aeronautica Militare" e gestendo le relative risorse con IPE di spesa primaria. In proposito, va rappresentato che quest'Ufficio ha formulato alcune osservazioni volte a ricevere chiarimenti ed elementi informativi per la riconciliazione della procedura contrattuale, di durata pari a 30 mesi, prima gestita da un funzionario delegato periferico e poi, in corso di esecuzione contrattuale, divenuta di competenza di un organo centrale.

5. *Organizzazione del Ministero della Difesa – enti centrali e periferici*

Le criticità rilevate sui contratti di pulizia del funzionario delegato dell'Aeronautica Militare hanno indotto altresì ad alcune riflessioni sull'organizzazione periferica del Ministero della difesa e sulle competenze, proprie o delegate, degli enti che ne costituiscono l'ossatura. In particolare, ci si è chiesti se l'autorità che di volta in volta adotta un provvedimento possa essere definita "centrale" piuttosto che "periferica" e quale sia l'istituto giuridico per la messa a disposizione dei fondi di bilancio più confacente alla natura e tipologia di ente. Le riunioni successivamente tenutesi con l'Amministrazione, e con la stessa Corte dei conti, hanno evidenziato la necessità di procedere ad

una ricognizione degli enti e organismi del Ministero della difesa per la successiva individuazione degli enti dotati di competenze *proprie* derivanti da disposizioni normative o *delegate*, nonché riconduzione delle spese da demandarsi ai funzionari delegati a volumi complessivi confacenti alle finalità di semplificazione procedurale per cui è stata istituita la predetta figura. In relazione a quest'ultimo aspetto, il Segretariato generale della difesa ha emesso una direttiva per la gestione delle spese da demandarsi ai funzionari delegati, di importo non superiore alla soglia prevista per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, disciplinando altresì le tipologie contrattuali e le fattispecie per le quali è consentito derogare al predetto limite.

6. Problematiche riguardanti la spesa primaria

Le criticità evidenziate a seguito dei controlli amministrativo-contabili operati anche dall'Ufficio IV hanno riguardato principalmente aspetti riconducibili all'esigibilità dei crediti derivanti dalle obbligazioni stipulate, atteso che si tratta del criterio per l'imputazione contabile delle somme ai vari esercizi del bilancio pluriennale. In sintesi, ed in continuità con quanto accaduto nell'anno precedente, le principali criticità hanno riguardato le seguenti tematiche:

- la pratica non era corredata degli elementi informativi necessari a stabilire con certezza l'esigibilità del credito; il provvedimento viene emanato con esigibilità collocata negli ultimi due mesi dell'anno, con forte probabilità di slittamento all'anno successivo;

- vengono impegnati importi per la copertura finanziaria di attività cosiddette "*non programmate*" per cui, non potendosi collocare con esattezza il momento dell'esigibilità del credito di obbligazioni non definite nel quantum e nel momento dell'effettiva ordinazione, viene meno il presupposto per il vincolo delle somme in bilancio.

Non va sottaciuto l'eccessivo ricorso alle rimodulazioni dell'impegno per slittamento dell'esigibilità del credito che, pur ammesse dall'ordinamento, sono indice di programmazione poco attendibile e dovrebbero costituire un'eccezione e non la regola (che è, per l'appunto, la programmazione in linea alle effettive esigenze di spesa); inoltre, l'Amministrazione ha, in alcuni casi, proceduto ad un utilizzo delle somme disponibili a seguito della riduzione in competenza, spesso su diversi capitoli della stessa natura ma collocati in azioni diverse, per la copertura finanziaria di obbligazioni che, evidentemente, sono state perfezionate solo a seguito del maturarsi imprevedibile delle suddette disponibilità, in difetto, pertanto, di adeguata programmazione.

Dal punto di vista dei controlli di natura giuridico-amministrativa, si segnala che l'Amm.ne ha fatto sovente ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara *in assenza* della documentazione comprovante il requisito di infungibilità della prestazione richiesta: in un

caso, a seguito di nota di osservazione di questo Ufficio, cui è seguita una risposta francamente confermativa della criticità rilevata, è stata applicata la procedura di cui all'articolo 10, comma 1, del d.lgs. 123/2011, con provvedimento efficace sotto la responsabilità del dirigente competente per la spesa e invio degli atti alla Corte dei conti. Nello specifico, si è trattato dell'acquisizione di servizi informatici, con procedura negoziata, priva della necessaria indagine di mercato volta ad acclarare l'esistenza di soluzioni alternative e/o ditte in grado di soddisfare la medesima esigenza. Alla base di tale scelta, come esplicitato nella relazione inviata alla Corte dei conti, l'Amministrazione ha posto *“le difficoltà legate al censimento delle tecnologie da sottoporre a manutenzione nonché alla ricerca, tra i partner della ditta affidataria, della società con il più alto livello di specializzazione per ciascuna tecnologia”* che, tuttavia, costituiscono circostanza in cui *“le decisioni di acquisto, in un certo momento, determinano un vincolo per le decisioni future, delineandosi il cosiddetto fenomeno del “lock-in”*; inoltre, l'ulteriore motivo della *“parcellizzazione”* dei fornitori, ognuno per la specifica tecnologia, richiamato dall'Amministrazione a ulteriore giustificazione dell'utilizzo della procedura negoziata è stato considerato non in linea con l'attuale orientamento normativo, volto a trovare soluzioni in grado di favorire la trasparenza, la non discriminazione e l'effettiva concorrenza del mercato, penalizzando, altresì, la possibilità di ottenere uno *standard* qualitativo più elevato del servizio reso e le esternalità positive da esso derivanti.

7. Richieste di riassegnazione di residui passivi perenti

Le criticità rilevate sono le medesime dell'anno precedente: l'Amministrazione si limita a gestire la gran mole di residui passivi perenti presenti nel conto del patrimonio, derivanti da contratti molto datati e non si segnalano significative modifiche organizzative e/o gestionali volte a ridurre lo *stock* esistente e a prevenire la formazione di nuovi. C'è da verificare se il nuovo concetto di impegno, applicato a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, abbia potuto comportare la riduzione degli impegni in perenzione al 31/12/2021. Per ciò che concerne le osservazioni mosse, queste hanno riguardato principalmente la mancata applicazione di decurtazioni per penalità da ritardo nell'erogazione della prestazione e l'insufficiente disponibilità sulla partita perenta.

8. Osservazioni su provvedimenti relativi ai capitoli di contenzioso

I provvedimenti relativi ai capitoli in questione vengono gestiti generalmente con ordini di pagare a impegno contemporaneo. In merito, la principale casistica di irregolarità ha riguardato:

- la mancata acquisizione della documentazione giustificativa delle spese non imponibili indicate in fattura dal legale della controparte vittoriosa;
- la liquidazione e il pagamento di compensi all'Avvocatura richiesti oltre il termine di prescrizione decennale. In merito, va richiamato il parere dell'Ufficio Legislativo Economia prot. MEF - RGS n. 4979 del 9/01/2020 secondo cui *“deve [...] ritenersi applicabile al rapporto obbligatorio intercorrente tra le amministrazioni patrocinate e l'Avvocatura dello Stato la prescrizione ordinaria decennale di cui all' art. 2934 c.c., decorrente ai sensi dell'art. 2935 c.c., "dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere" ovvero dal giorno del deposito della sentenza che ha disposto la compensazione delle spese [...]"*;
- l'assenza del titolo giuridico da cui discende l'obbligazione di pagare a carico dello Stato.

Infine, non vi sono stati casi:

- di invio alla Procura regionale della Corte dei conti di ordini di pagare, ai sensi dell'art. 8, comma 4-bis, del d.lgs. 123/2011;
- di provvedimenti su cui è stato necessario apporre il visto obbligatorio per decorrenza del termine di 30 giorni previsto per il controllo, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del d.lgs. n. 123/2011.

Il caso di Agenzia Industrie Difesa

Un paragrafo dedicato merita la trattazione delle problematiche emerse sulla Convenzione triennale 2021 – 2023, sottoscritta il 25 marzo 2021, a norma dell'art. 133, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 90/2010 e dell'art. 8, comma 4, lett. e) del d.lgs. n. 300/1999, tra il Ministero della difesa e l'Agenzia Industrie Difesa (di seguito AID) che ha lo scopo di gestire *in house* unitariamente le attività delle unità produttive e industriali del Settore difesa, ai sensi degli articoli 47 e 48 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66. Tutti gli Uffici di questo UCB sono stati coinvolti e ciascuno di loro ha contribuito, con osservazioni, richieste chiarimenti ed interlocuzioni con l'amministrazione e la Corte dei conti al tentativo di risoluzione delle criticità emerse.

Preliminarmente la prima criticità, relativa alla gestione del personale della difesa transitato nei ruoli dell'AID, è emersa a seguito di una richiesta di informazioni, indirizzata all'UCB, su chi dovesse effettuare il controllo delle variazioni giuridiche ed economiche del personale appartenente

all'AID. Dopo una prima risposta di questo Ufficio, in cui si evidenziava che *“ai sensi dell’articolo 8 del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 la spesa riguardante il personale appartenente all’Agenzia Industrie Difesa grava sul bilancio della stessa e si segnala che, ai sensi dell’art. 3, comma 7, del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti adottati dagli enti ed organismi pubblici è svolto dal Collegio dei revisori (organo dell’Agenzia ai sensi dell’art. 8 del citato d.lgs. n. 300/1999 e del DPR n. 424/2000)”*, l’AID forniva riscontro contro deducendo che a loro avviso *“i costi gravano sui capitoli di bilancio del Ministero della Difesa, identificati su piattaforma NoiPA con i seguenti codici: - Ente 14 MINISTERO DELLA DIFESA; - 0581 Ufficio Responsabile AGENZIA INDUSTRIE DIFESA; - 0552 Ufficio di servizio STABILIMENTO MILITARE RIPRISTINI E RECUPERI DEL MUNIZIONAMENTO. Peraltro, dalla lettura della nota MEF/DCSII Prot. 0010502/2013 del 18/06/2013, si intende che la spesa relativa al personale dipendente di questa Agenzia Industrie Difesa non ricade sul bilancio della stessa ma su quello del Ministero della Difesa”*. Tale risposta ha evidenziato palesi incongruenze che hanno comportato un’analisi approfondita della questione anche in sede di esame della nuova convenzione con l’AID per il triennio 2021-2023, peraltro sottoposta per la prima volta al controllo della Corte dei conti solo in esito ad apposita segnalazione di quest’UCB.

In dettaglio, l’articolo 4, comma 4, della Convenzione prevede correttamente che in conformità all’articolo 9, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30/07/1999, n. 300, gli oneri per il personale civile inquadrato nei ruoli dell’Agenzia, a seguito di trasferimento dai Ministeri ed Enti pubblici, siano coperti dalle risorse finanziarie trasferite dall’Amministrazione cedente alla medesima Agenzia. Tuttavia, si è segnalato che il successivo comma 5 non appariva in linea con quanto dettato dal richiamato comma 4, in quanto prevedeva *“il transito dei flussi finanziari delle partite stipendiali “NoiPA” del personale in carico all’Agenzia sul centro di spesa del Segretariato generale del Ministero della difesa. I chiarimenti sono stati richiesti alla luce dell’incoerenza tra i predetti commi ed in particolare su quanto previsto dal comma 5 in merito alla presenza, nello stato di previsione del Ministero della difesa, delle partite stipendiali del personale inquadrato nei ruoli dell’Agenzia. Tale previsione, infatti, oltre a contravvenire alla richiamata disposizione normativa dell’art. 9 del d.lgs. n. 300/1999, andrebbe di fatto a modificare nel bilancio del Ministero della difesa anche la natura della spesa sostenuta da “trasferimenti” a “redditi da lavoro dipendente”*. Sul punto la stessa Corte dei conti ha replicato la medesima richiesta di chiarimenti, ed a valle di un incontro congiunto con la Corte e con questo UCB, il Ministero della difesa ed AID hanno assicurato l’assunzione di iniziative (che, peraltro, alla data odierna non si sono ancora concretizzate), anche di natura legislativa, volte ad evitare per l’esercizio finanziario 2022 il

perpetuarsi della gestione da parte del Ministero della difesa di partite stipendiali del personale civile transitato nei ruoli di AID, mediante spostamento delle risorse su apposito capitolo di bilancio per il trasferimento delle risorse in capo all'Agenzia, con l'individuazione del soggetto su cui incombe l'onere per la corresponsione del trattamento economico del personale dell'Agenzia, oltre all'eliminazione dalla convenzione delle ipotesi di compensazione extra bilancio.

A seguito delle predette rassicurazioni, si è quindi dato corso, per correttezza amministrativa, alla registrazione della convenzione in esame, da parte dell'UCB e della Corte dei conti per i rispettivi profili di competenza.

Per quanto riguarda i decreti approvativi di affidamenti *in-house* all'Agenzia Industrie Difesa di importo superiore alle soglie di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) della Legge 14 gennaio 1994 n. 20, quest'Ufficio ha segnalato con diverse richieste di chiarimenti la necessità che si provvedesse alla loro sottoposizione preventiva ai competenti Organi di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 123/11, con il c.d. controllo contestuale, rammentando che tali atti dovessero essere inviati dall'Amministrazione attiva al competente Ufficio centrale del Bilancio, per il controllo preventivo di regolarità contabile e, contestualmente, al competente Ufficio della Corte dei conti per quello di legittimità.

A seguito di interlocuzioni con la Corte dei conti, l'Amministrazione nel 2021 ha poi provveduto ad inviare i decreti in essere agli Organi di controllo in conformità alla citata normativa.

Infine per gli stessi decreti approvativi degli affidamenti *in-house* all'AID, predisposti sovente con difetto di compiuta motivazione, ex art. 3 della legge n. 241/90, con riferimento agli adempimenti previsti dall'art.192, comma 2, del d.lgs. n. 50/16, sono state rilevate carenze riferite alle motivazioni del mancato ricorso al mercato e alla congruità economica dell'affidamento e alla documentazione giustificativa incompleta rispetto ai termini e alle procedure previste nella vigente Direttiva SMD-F-011 Ed. 2017. In particolare è stato ricordato che tale direttiva dispone "*l'obbligo per l'AID di inserire già in fase di preventivazione della spesa un analitico dettaglio dei costi connessi con le materie prime, le lavorazioni esterne, gli investimenti specifici e le spese generali di funzionamento, per la quota parte relativa alla commessa sulla base di un costo orario di lavorazione, al fine di fornire agli O.P. tutti gli elementi necessari sia per la fase di programmazione della spesa che per la necessaria valutazione di convenienza economica*". In alcuni casi si è poi rilevato che la verifica di congruità economica è risultata non perfettamente aderente alle prescrizioni della menzionata Direttiva SMD-F-011, in quanto la carenza di dettagli di costo del preventivo non ha consentito alla Commissione di effettuare la relativa valutazione. È

stata inoltre rilevata la carenza nei provvedimenti inviati di elementi esplicativi in ordine all'applicazione del parametro orario di attribuzione delle spese generali sulle commesse affidate all'AID, fissato in euro 17,93/h nel “*Programma di attività e budget d'esercizio dell'AID 2021*”.

Alla presente relazione sono allegate le seguenti schede riepilogative, compilate secondo le indicazioni della circolare RGS n. 3 del 6 febbraio 2013 e delle successive indicazioni dell'Ispettorato Generale di Finanza:

- **Scheda n. 1:** è riportato, distintamente per tipologia - lettere dalla b) alla g *bis*) – il numero complessivo degli atti esaminati nel 2021 ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 123/2011 (ad eccezione degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti - lettera a), indicati nella scheda 1B), il numero delle principali irregolarità riscontrate, il numero di provvedimenti cui è stato dato corso su responsabilità del dirigente ex art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011, trasmessi alla Corte dei conti, ed il numero di provvedimenti cui non è stato dato corso ex artt. 6, comma 2 e 10 comma 3 del d.lgs. n. 123/2011.
- **Scheda n.1A:** è riportato il numero degli atti esaminati nel 2021 ai sensi dell'art. 5 comma 1 del d.lgs. 123/2011, dettagliato per tipologia di atto, nonché il numero delle principali irregolarità riscontrate, il numero di provvedimenti cui è stato dato corso su responsabilità del dirigente ex art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011, trasmessi alla Corte dei conti, ed il numero di provvedimenti cui non è stato dato corso ex artt. 6, comma 2 e 10 comma 3 del d.lgs. n. 123/2011.
- **Scheda n.1B:** è riportato il numero complessivo di atti assoggettati, nel corso del 2021, ai sensi dell'art. 5 comma 2 lettera a) del d.lgs. 123/2011, al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ed al controllo preventivo di regolarità contabile dell'Ufficio centrale del Bilancio, dettagliato per tipologia di atto, secondo la ripartizione di cui all'art.3 c.1 della L.20/1994, ed il numero di provvedimenti cui non è stato dato corso ex art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 123/2011.
- **Scheda n. 2:** sono riportate analiticamente le principali irregolarità riscontrate sugli atti esaminati, nel corso del 2021, ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 123/2011.
- **Scheda n. 2A:** sono riportate analiticamente le principali irregolarità riscontrate sugli atti esaminati, nel corso del 2020, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011.

- **Scheda n. 3:** nella scheda vanno indicati analiticamente i provvedimenti, sottoposti al controllo UCB, ai sensi dell'art. 5 comma 2 del d.lgs 123/2011, cui è stato dato corso su responsabilità del competente dirigente, ai sensi dell'art.10 c.1 del d.lgs 123/2011.
- **Scheda n.3A:** sono riportati analiticamente i provvedimenti, sottoposti al controllo UCB, ai sensi dell'art. 5 comma 1 del d.lgs 123/2011, cui è stato dato corso, nel 2021, su responsabilità del competente dirigente, ai sensi dell'art.10 c.1.
- **Scheda n. 4:** sono riportati analiticamente i provvedimenti, sottoposti al controllo UCB, ai sensi dell'art. 5 comma 2 del d.lgs 123/2011, cui non è stato dato corso, nel 2021, ai sensi degli artt. 6 comma 2 e 10 comma 3 del d.lgs 123/2011.
- **Scheda n. 4B:** sono riportati analiticamente i provvedimenti, sottoposti al controllo UCB, ai sensi dell'art. 5 comma 1 del d.lgs 123/2011, cui non è stato dato corso, nel 2021, ai sensi dell'art.6 comma 2 del d.lgs 123/2011.
- **Scheda n. 5:** è riportato il numero complessivo di atti assoggettati, nel corso del 2021, a controllo successivo, ai sensi dell'art.11 del d.lgs. n. 123/2011, ad eccezione di quelli inerenti all'art.11 c.1 lettera e *bis*), unitamente al numero delle principali irregolarità riscontrate.

Nelle predette schede sono stati evidenziati gli atti complessivamente pervenuti a questo Ufficio da tutti i centri di Responsabilità e riguardanti le tipologie di provvedimenti per i quali sono emerse le principali irregolarità, così come sopra descritte.

Si rammenta all'Amministrazione, in ossequio agli obblighi di trasparenza, di provvedere alla pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero della predette informazioni sui principali rilievi dell'esercizio finanziario 2021.

La presente relazione, ai sensi del disposto normativo indicato in oggetto, viene trasmessa anche all'Ispettorato Generale di Finanza ed alla Corte dei conti.

Roma, 28 febbraio 2022

Il Direttore Generale
(dott. Alessandro Fiore)
firmato digitalmente ai sensi del CAD