



*Ministero
dell' Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

UFFICIO ISPETTIVO CENTRALE

L'ATTIVITA' DELL'UFFICIO ISPETTIVO CENTRALE

NELL'ANNO 2013

PREFAZIONE

La funzione ispettiva era stata creata, nella allora Direzione generale del Tesoro, con compiti essenzialmente legati ai servizi di tesoreria. Dalla riforma del 2008 l'Ufficio ispettivo centrale effettua le verifiche in tutte le materie di competenza del Dipartimento del Tesoro.

La funzione ispettiva è avviata su richiesta delle singole Direzioni, per il periodo necessario. L'Ufficio ispettivo è, quindi, una struttura di servizio che opera in stretta collaborazione con gli uffici responsabili dell'amministrazione attiva. Questa collaborazione caratterizza tutta la fase di preparazione della verifica e della valutazione dei risultati. Rimane naturalmente ferma l'autonomia dell'ispettore nella valutazione dei fatti e dei comportamenti oggetto della verifica.

Gli ispettori sono chiamati a intervenire nelle materie più diverse, laddove siano necessari i controlli. Ciò richiede competenza tecnica ed esperienza, qualità che si acquisiscono con il tempo e l'applicazione costante. Il cambiamento generazionale, la mancanza di risorse umane e il rapido *turnover* degli ultimi anni hanno rallentato questo processo. Tuttavia, coerentemente con lo spirito di collaborazione con le Direzioni, continuerà a essere incoraggiata la rotazione dei dirigenti tra incarichi ispettivi e incarichi nelle Direzioni, anche per facilitare lo scambio di esperienze. I nuovi dirigenti ispettori sono chiamati a dare sostanza e qualità alla loro azione così contribuendo a consolidare la fiducia e la credibilità dell'Ufficio all'interno del Dipartimento.

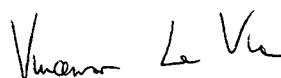
Il rapporto sull'attività svolta dall'Ufficio ispettivo centrale nel 2013 rende conto dei risultati raggiunti con le risorse a disposizione. Intende, inoltre, far conoscere meglio alle Direzioni le possibilità di utilizzo dei servizi di verifica. Il rapporto mostra che l'Ufficio ha saputo rispondere alle esigenze operative, ampliando progressivamente la sua attività: alle consolidate verifiche ai valori custoditi dalla Direzione II si è aggiunta stabilmente la collaborazione con la Direzione V in materia di fondi di prevenzione dell'usura e con la Direzione VI in materia di valori detenuti presso il Poligrafico dello Stato.

La riduzione dei giorni di missione, ottenuta ampliando la fase di preparazione in sede, anche grazie alla disponibilità della documentazione necessaria ottenibile attraverso la posta elettronica, ben si inserisce nello sforzo generale di riduzione della spesa pubblica.

Il D.M. 5 luglio 2012, recante l'individuazione e le attribuzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale dei dipartimenti del MEF, ha istituito una nuova funzione dirigenziale di *coordinamento e monitoraggio dei compiti ispettivi e valutazione della loro efficacia nonché di cura degli adempimenti in materia di gestione del personale*, nell'ambito dell'Ufficio ispettivo centrale.

Tale funzione è stata conferita al Dr. Antonio ADINOLFI, dirigente di seconda fascia in servizio presso l'Ufficio ispettivo centrale, a decorrere dal 1° ottobre 2013.

Firmato digitalmente da:



INDICE

PREFAZIONE

1. Le competenze
2. L'organico dell'Ufficio Ispettivo Centrale
3. Tempi e metodica delle verifiche ispettive
4. I settori di intervento dell'Ufficio Ispettivo Centrale nel corso del 2013
 - 4.1 Verifiche sulla corretta gestione dei contributi del Fondo di prevenzione dell'usura (articolo 15 della legge 108/1996)
 - 4.2 Attività di supporto alla Commissione tecnica per l'inventariazione dei valori in custodia presso l'Ufficio X della Direzione VI, istituita dalla Direzione VI presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
 - 4.2.1 Informatizzazione delle procedure giuridico contabili per la redazione e predisposizione finale del conto giudiziale dell'Ufficio X-Direzione VI
 - 4.2.2 Cambio di gestione del Consegnatario per debito di custodia del Magazzino Tesoro presso l'Ufficio X della Direzione VI
 - 4.3 Verifiche istituzionali presso la Cassa speciale per le monete a debito dello Stato, ai valori custoditi dagli uffici XI e VII della Direzione II, supervisione alle richieste di integrazione di argento fino da parte dell'IPZS
5. I rapporti con le Direzioni del Dipartimento
6. Le attività di formazione e di aggiornamento
 - 6.1 Attività di formazione di nuovi dirigenti ispettori
 - 6.2 Le altre attività formative e di aggiornamento professionale

1. Le competenze

L'Ufficio Ispettivo Centrale (UIC) ha il compito di svolgere verifiche su tutte le materie di competenza del Dipartimento¹.

Sin dalla sua costituzione nel 1984, anno in cui iniziò la propria attività occupandosi principalmente di verificare la corretta attuazione delle norme in materia di Tesoreria Unica, l'UIC ha avuto come mandato la verifica della regolarità formale e sostanziale degli atti, in relazione alla corretta gestione dei fondi erariali affidati agli enti. Laddove non siano emerse situazioni patologiche, l'Ufficio ha potuto offrire, nel tempo e con sempre maggiore incisività, grazie alle conoscenze e all'esperienza acquisite sul campo, suggerimenti e chiarimenti sulla normativa e sulle sue modalità applicative, di cui gli enti vigilati si sono avvalsi per la messa a punto delle loro procedure interne. In particolar modo è da sempre cura dell'Ufficio sensibilizzare chi gestisce fondi pubblici sulla responsabilità contabile, amministrativa e penale che tale attività comporta.

Le verifiche e i controlli, oggetto formale dell'incarico ispettivo, rappresentano, pertanto, anche l'occasione per svolgere un'attività di consulenza volta a realizzare il *fine tuning* dei sistemi; così l'azione ispettiva consente agli ispettori di suggerire correzioni, modifiche e aggiustamenti contabili e amministrativi, talvolta di minore entità, ma sempre utili ad armonizzare e standardizzare le procedure e a prevenire possibili errori, rendendo al contempo più facili e sicuri i futuri controlli e più fluidi lo scambio di informazioni ed i contatti con l'amministrazione.

Con la riorganizzazione dell'Ufficio, definita con il DPR 43/2008, sono state trasferite alla Ragioneria generale dello Stato le competenze ispettive in materia di Tesoreria Unica, lasciando spazio a temi che riguardano più direttamente il Dipartimento del Tesoro. Confrontandosi con richieste di verifiche in materie tra loro anche molto diverse, l'UIC ha dato prova di saper lavorare in maniera tempestiva e professionale, mostrando flessibilità e capacità di adattare il proprio programma di lavoro all'insorgere, anche improvviso, di nuove esigenze. Una parte non piccola è dovuta alla stretta collaborazione con le Direzioni richiedenti nonché alla capacità di discutere internamente le diverse esperienze, iniziando a delineare le *best practices* ispettive.

Le Linee Guida per l'attività dell'UIC, discusse ed elaborate nel corso del 2011, sono state riviste nel 2012 e saranno ulteriormente aggiornate nel 2014 sulla base dell'esperienza accumulata negli anni. Le Linee Guida forniscono puntuali indicazioni sulle modalità di svolgimento dell'azione ispettiva, stabilendo gli "standard" di comportamento e procedurali ai quali gli ispettori sono tenuti a conformarsi anche nell'ottica del rispetto della trasparenza, dell'obiettività e dell'uniformità della funzione ispettiva. Contribuiscono a favorire il continuo scambio di idee e di informazioni, da realizzarsi senza soluzione di continuità prima, durante e dopo le verifiche. Danno agli ispettori - in particolare in materia di verifica del corretto utilizzo dei "fondi antiusura" - dei punti di riferimento tecnici omogenei, rendendo comparabili i risultati delle singole verifiche, in modo che sia visibile, anno dopo anno, un quadro complessivo, una panoramica "in movimento" della situazione su scala nazionale, supporto necessario perché gli uffici amministrativi possano verificare l'efficacia delle disposizioni vigenti, il permanere della loro funzionalità nel tempo, le necessità di integrazione o modifica.

¹ Decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43.

2. L'organico

A fine 2013 l'UIC contava su di un organico composto da sei unità: due dirigenti ispettori, due direttori amministrativi con la funzione di ispettori, due impiegati con compiti di segreteria, archivio e logistica. A ciò va aggiunto il dirigente coordinatore, che, a seguito del collocamento a riposo, è stato sostituito nel mese di ottobre. Nel corso del 2013 due dirigenti hanno lasciato l'ufficio, uno, in realtà, è stato a disposizione dell'ufficio momentaneamente, essendo in organico per un solo mese, da agosto a settembre, l'altro ha lasciato l'incarico a giugno per la Direzione IV del Dipartimento. A luglio del 2013 un nuovo dirigente è entrato a far parte dell'ufficio. Pertanto, gli ispettori attivamente impegnati nelle verifiche nel corso del 2013 sono stati quattro nel primo semestre (due dirigenti e due funzionari) più il dirigente coordinatore, e sempre quattro nel secondo semestre (due dirigenti e due funzionari).

3. Alcuni cenni sui tempi e sulla metodica delle verifiche ispettive

Per l'insieme dei compiti assegnati, nel corso dell'anno 2013 sono stati effettuati complessivamente 88 giorni di missione, di cui 85 per compiti attinenti la prevenzione dell'usura (59 nel 2012, 111 nel 2011 e 145 nel 2010).

Dal 2010 al 2012 il numero complessivo dei giorni di missione effettuati dall'ufficio è più che dimezzato.

L'incremento di 26 giorni del 2013 è dovuto alla necessità di completare ben nove verifiche in materia di prevenzione dell'usura programmate, in realtà, per l'anno 2012.

La diminuzione dei giorni di missione effettuati dall'ufficio nel corso degli ultimi anni non è casuale né indica un rallentamento dell'attività dell'Ufficio. Risponde, invece, a un preciso obiettivo, che si è posto già da prima del 2010 di riduzione della relativa spesa.

È stato possibile raggiungere questo obiettivo grazie alla revisione radicale della metodica della verifica ispettiva, in passato quasi esclusivamente basata sulla permanenza sul posto, e ora del tutto incentrata sul lavoro preparatorio e preliminare alla visita in loco. La visita ispettiva rappresenta, oramai, solo il momento per la messa a punto in fase definitiva degli aspetti più complessi della verifica, dopo che la gran parte del lavoro è stato svolto in sede, utilizzando in pieno gli strumenti di comunicazione a distanza (internet e posta elettronica sia ordinaria che certificata, firma digitale, oltre ovviamente al telefono).

La nuova modalità ispettiva è, inoltre, in linea con la "Direttiva sulle ispezioni del Ministro della Funzione Pubblica Frattini del 2.7.2002", che invita l'ispettore a *"turbare il meno possibile il regolare funzionamento della struttura ispezionata"*.

Quando l'ispettore ritiene di aver svolto tutto il lavoro preliminare, d'accordo con l'ente, programma una visita che in genere non dura nella media due, al massimo tre giorni.

4. I settori di intervento

Nel corso del 2013 l'azione dell'UIC si è concentrata sulle seguenti direttrici, elencate in ordine di rilevanza quantitativa rispetto al tempo lavorativo richiesto:

- 4.1 Verifiche del corretto funzionamento del dispositivo finanziario di prevenzione dell'usura (legge 108/96), attività estesa sui 12 mesi;
- 4.2 Attività di supporto alla Commissione tecnica per l'inventariazione dei valori in custodia presso l'Ufficio X della Direzione VI, istituita presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, iniziata il 12 ottobre 2010 e prorogata negli anni 2011 e 2012, e ora fino alla conclusione delle operazioni;
 - 4.2.1 Informatizzazione delle procedure giuridico contabili per la redazione e predisposizione finale del conto giudiziale dell'Ufficio X-Direzione VI;
 - 4.2.2 Cambio di gestione del Consegretario per debito di custodia del Magazzino Tesoro presso l'Ufficio X della Direzione VI;
- 4.3 Verifiche istituzionali presso la Cassa speciale per le monete a debito dello Stato, ai valori custoditi dagli uffici XI e VII della Direzione II, supervisione alle richieste di integrazione di argento fino da parte dell'IPZS, attività estesa sui 12 mesi.

I suddetti punti saranno ora esaminati in dettaglio.

4.1 Verifiche sulla corretta gestione dei contributi del Fondo di prevenzione dell'usura (art. 15, legge 108/1996)

Nel 2013 per le verifiche nel settore sono stati impegnati, considerati i diversi cambiamenti di organico, di fatto, due dirigenti e due funzionari ispettivi più il dirigente coordinatore per i primi sei mesi. Nello specifico tra i dirigenti uno è stato impegnato per sei mesi e al 50%, uno per l'intero anno e al 50%, uno per sei mesi e a tempo pieno. Tra i funzionari uno è stato impegnato in tale settore al 50%, poiché ha collaborato con le altre le Direzioni del Dipartimento.

Con tale organico sono state iniziate e completate in tutto 31 verifiche con consegna della relazione conclusiva entro il 31 dicembre 2013. Altre 4 sono state concluse nei primi mesi del 2014 a causa del numero rilevante di ispezioni programmate. Nel 2012 erano state concluse 21 verifiche. Il 2013, pertanto, presenta un incremento di quasi un terzo. Delle 31 verifiche completate nel 2013, 28 sono state svolte presso confidi (nel 2012 erano 19) e 3 presso fondazioni e associazioni (2 nel 2012).

Per ciò che riguarda la distribuzione delle verifiche sul territorio nazionale - tenuto conto dei vincoli rappresentati dalle criticità e dalle segnalazioni - si è cercato di ripartire le verifiche in modo omogeneo tra nord, centro, sud e isole. Nell'insieme, sono state disposte 10 verifiche al nord, 9 al centro, 11 al sud e 1 nelle isole.

L'analisi delle criticità che segue deve essere letta avendo presente che l'azione di ristrutturazione, razionalizzazione e messa a punto dell'operato dell'UIC, iniziata nel corso del 2011, proseguita sia nel 2012 che nel 2013 e tuttora in atto, ha ampliato il campo di indagine, inserendo in ogni verifica ispettiva una serie di nuovi settori di esame. Inoltre, la migliore specifica delle finalità e dei metodi delle ispezioni ha

promosso una più approfondita disamina sia dei settori preesistenti, sia dei nuovi. La comparazione delle anomalie emerse negli esercizi 2010, 2011, 2012 e 2013 dovrà essere fatto con cautela, in quanto i campi di indagine non sono esattamente sovrapponibili né quantitativamente né qualitativamente.

In cinque casi la verifica ha interessato enti già ispezionati dall'Ufficio, in alcuni casi per verificare gli effetti delle precedenti ispezioni in termini di compliance degli enti in altri in quanto l'emergere di nuove criticità ha fatto ritenere prudente predisporre una ulteriore visita ispettiva. 3 ispezioni hanno riguardato enti già ispezionati nel 2009, gli altri 2 sono stati precedentemente ispezionati nel 2006 e 2008.

Dall'insieme delle ispezioni presso i 35 enti visitati² (erano 21 nel 2012, 27 nel 2011 e 32 nel 2010), presso 33 enti, pari a oltre il 94% (90% nel 2012, 85% nel 2011 e 30% nel 2010), è emersa una sostanziale regolarità delle procedure.

Per 2 enti sono stati emessi dagli ispettori giudizi nel complesso negativi (entrambi al sud), mentre nel 2012 i giudizi negativi avevano riguardato 3 enti (2 al centro, 1 al nord).

Apprezzamento, invece, è stato espresso addirittura per 10 enti (rispettivamente 3 al nord, 4 al centro e 3 al sud), mentre nel 2012 gli enti erano stati solo 4 (3 al centro e 1 al nord). Questi 10 enti si sono distinti per un'operatività significativa o almeno adeguata all'attività di prevenzione, associata a una totale assenza di rilievi sostanziali oppure per una gestione particolarmente oculata del fondo di prevenzione, caratterizzata dal non incasso delle spese di gestione, nonché dall'assenza/scarsa rilevanza dell'escussioni o da un'efficacia procedura di recupero. Anche la motivazione di concessione o rifiuto delle garanzie e l'istruttoria che le precede sono eseguite presso questi enti con metodi altamente affidabili e che offrono il massimo di garanzie di una gestione corretta ed equanime.

I picchi (da sei a nove anomalie) riguardano un totale di 10 enti: 2 al nord, 1 al centro e 7 al sud, di cui 1 con dieci anomalie a Napoli. Gli enti con più di cinque anomalie erano 5 su, però, 21 nel 2012, 10 nel 2010 e 6 nel 2011, ma nel 2010 i picchi andavano da 3 a 5 anomalie.

Gli enti con zero, uno o due rilievi sono 11 nel 2013.

Investimenti

Gli enti devono impiegare i fondi ricevuti in forme "che assicurino comunque il pronto e sicuro realizzo del loro valore"³. Presso solo 2 enti, 1 al nord e 1 al sud sono state riscontrate tipologie di investimento eccessivamente rischiose, mentre 11 enti non hanno investito i fondi ricevuti in gestione. Nel 2012 5 sono stati gli enti segnalati, 11 nel 2011 e 13 nel 2010. Il dato particolarmente positivo si spiega con la forte spinta che l'Amministrazione ha impresso negli ultimi anni nel richiedere la sostituzione con tipologie di investimento conformi al dettato normativo.

² Nel 2012 sono state iniziate e concluse 21 ispezioni, mentre 10 erano state rinviate e eseguite nel 2013. Nel 2013 sono state iniziate 31 ispezioni e altre 4 sono state portate a termine nel 2014.

³ Circolare dell'Ufficio III, Direzione V, del 27 gennaio 2004.

Bilanci

Presso 9 enti (5 nel 2012, 11 nel 2011 e 9 nel 2010) gli ispettori hanno rilevato e fatto correggere imputazioni a bilancio non corrette dei fondi antiusura. L'Ufficio III della Direzione V, richiamando⁴ la natura di "fondi dati in gestione" delle somme erogate per garantire i prestiti agevolati a fini di contrasto all'usura, aveva chiarito che tali somme non possono essere allocate tra le voci che costituiscono il patrimonio netto dell'ente, ma debbono essere invece considerate al passivo, tra i debiti.

Queste inadempienze, pur essendo di natura formale, possono falsare la rappresentazione contabile e amministrativa dell'effettiva consistenza del patrimonio degli enti.

Interessi

In due soli casi, entrambi al sud, (un solo caso in Basilicata si è presentato nel 2012, sei sia nel 2011 che nel 2010) è stato riscontrato dagli ispettori che le somme depositate presso le banche, a volte per importi elevati, erano remunerate in misura particolarmente ridotta. In questi casi gli ispettori richiamano gli enti a esercitare un maggior controllo sulla remunerazione dei depositi dei fondi pubblici, invitando gli enti a non subire ma a negoziare con le banche i tassi di interesse applicati sui depositi, facendo leva sul peso contrattuale dovuto all'ammontare, spesso ingente, di fondi propri.

Spese di gestione

Il prelievo delle spese di gestione è risultato generalmente contenuto nei limiti dell'1% del deliberato e del totale degli interessi maturati sul conto antiusura⁵. È da notare che ben 9 enti (6 nel 2012, 7 nel 2011 e 2 nel 2010) hanno scelto di rinunciare alle somme loro spettanti a titolo di rimborso spese di gestione, spesso nell'intento dichiarato di contribuire alle finalità di alta utilità sociale alle quali sono destinate le somme stanziare per il contrasto all'usura. Non si può escludere che il notevole incremento di questa apprezzabile pratica, avvenuto tra il 2011 e il 2012, trend confermato nel 2013, sia dovuto, almeno in parte, all'effetto dell'azione ispettiva: ogni verifica, infatti, è oggetto di attenti e diffusi commenti e discussioni tra moltissimi enti "affiliati" alla stessa associazione di categoria dell'ente ispezionato, sia a livello locale che per il tramite dei canali nazionali. Quanto alla distribuzione territoriale, 5 enti operano al centro-nord, come nel 2012, e ben 4 al sud (era solo 1 nel 2012).

Recupero fondi

A seguito di ispezione presso 4 enti (9 nel 2012, 5 nel 2011 e 4 nel 2010) sono complessivamente stati recuperati al fondo antiusura 886.917,48 (nel 2012 erano 170.799,83 euro, nel 2011 erano 372.062,71 euro e nel 2010 erano 105.000 euro). Su sollecitazione degli ispettori gli enti hanno ripristinato i conti e gli importi sono stati integralmente recuperati al fondo antiusura senza perdita di interessi. 1 degli enti opera al nord (erano 3 nel 2012) e 3 al centro (erano 5 nel 2012), 0 al sud (era 1 nel 2012).

⁴ Circolare del 27 gennaio 2010, n. 6915, conforme al parere del 6 novembre 2007 della Commissione antiusura di cui all'art. 15 comma 8 della legge n. 108 del 7 marzo 1996.

⁵ Circolare dell'Ufficio III, Direzione V, 27 gennaio 2004, n. 683102.

Durata dei finanziamenti

Presso solo 2 degli enti visitati (8 nel 2012, 7 sia nel 2011 sia nel 2010) sono stati rilevati finanziamenti garantiti da fondi antiusura, eccedenti la durata massima consentita di otto anni. In tutti i casi gli ispettori hanno disposto che, per i periodi eccedenti gli otto anni, la garanzia andasse integralmente a valere sui fondi propri del confidi, tenendo indenne il fondo antiusura⁶. Il fenomeno della durata dei finanziamenti eccedente la durata massima consentita, che nel 2010 era emerso per lo più in enti del centro-sud e delle isole (nel 70 per cento dei casi), nel corso delle verifiche svolte nel 2011 ha interessato in egual misura il nord ed il sud, con un solo episodio al centro. Nel 2012 5 enti sono collocati a nord, e solo 1 rispettivamente, al sud, al centro e nelle isole. Nel 2013, invece, entrambi gli enti sono al nord. Rimane il fatto che prolungare la durata degli ammortamenti significa ridurre l'entità di ogni singola rata, pertanto tale anomalia evidenzia la necessità - per le imprese e gli operatori che vi incorrono - di un carico mensile di oneri finanziari più ridotto, rispetto alle imprese e agli enti maggiormente allineati quanto al contenimento della durata dei finanziamenti entro gli otto anni. Tuttavia, non va sottaciuto che l'eccessiva durata incide pesantemente sul carattere rotativo del fondo antiusura, limitando, di fatto, l'impiego diversificato dello stesso a favore di altri soggetti legittimati.

Rifinanziamenti

Presso 4 enti (4 anche nel 2012 e nel 2011 e 7 nel 2010) gli ispettori hanno rilevato la presenza di finanziamenti garantiti dal fondo antiusura volti a ripianare debiti contratti dai beneficiari presso le stesse banche eroganti.

Anche quest'anno gli enti interessati hanno osservato che nel contesto delle aziende in particolare difficoltà tale modo di procedere può essere senz'altro considerato fisiologico. Hanno, anzi, chiesto di rivedere le prescrizioni emanate al riguardo dalla Commissione antiusura.

Corretta tenuta degli archivi

Risulta importante per l'Amministrazione raffrontare i finanziamenti erogati e i finanziamenti richiesti al fine di monitorare l'efficacia dell'attività antiusura sul territorio. Pertanto, gli ispettori hanno continuato a raccomandare agli enti ispezionati l'archiviazione di tutte le richieste di garanzia ricevute e non solo di quelle che hanno dato luogo all'erogazione di finanziamenti.

Carente motivazione

L'amministrazione ha più volte sottolineato l'importanza di motivare adeguatamente le delibere di accoglimento o rigetto della garanzia sul prestito bancario al fine di consentire la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito nel procedimento di concessione della garanzia, che, comportando il ricorso all'utilizzo di fondi pubblici, implica il rispetto precipuo del principio di trasparenza nelle decisioni adottate, anche per scongiurare pratiche "clientelari". Gli ispettori hanno rilevato che presso 12 enti dei quali 4 al nord, 1 al centro e 7 al sud, (6 nel 2012, di cui 3 al nord e 3 al centro) le

⁶ Circolare dell'Ufficio III, Direzione V, 27 gennaio 2010 n. 6915, conforme al parere della Commissione antiusura del novembre del 2009.

delibere erano prive di motivazione o erano insufficientemente motivate e hanno, quindi, invitato gli enti a modificare tale comportamento.

Start up

Con circolare l'Ufficio III della Direzione V ha precisato che il supporto dei fondi antiusura spetta alle imprese che si trovano in situazione di "elevato rischio finanziario", con ciò intendendosi imprese che non hanno più accesso al credito ordinario nell'esercizio della propria attività. Sono, pertanto, da escludere le imprese in fase di *start up*. Questo tipo di anomalia è stato rilevato quattro volte nel 2013, di cui un caso al nord e tre al centro, nel senso di una convenzione formulata in modo tale da prevedere il finanziamento all'avviamento di un'impresa. Nel corso del 2012 è stato rilevato un solo caso, mentre nel 2011 in due casi (uno al nord e uno al sud) le convenzioni di tesoreria, con le quali gli enti affidano alle banche la gestione sia dei fondi propri sia di quelli pubblici, prevedevano espressamente tra i requisiti per accedere alla tutela dei fondi antiusura il trovarsi in fase di inizio attività. Sempre nel 2011 in altri due casi, entrambi nell'Italia centrale, sono stati riscontrati finanziamenti rilasciati a imprese appena costituite o in fase di costituzione. In tutti i casi gli ispettori hanno chiesto agli enti di modificare le convenzioni e di spostare dal fondo antiusura al fondo ordinario le garanzie concesse alle suddette imprese, lasciando pertanto indenni i fondi pubblici.

Recuperi affidati alle banche

Gli enti hanno affidato alle banche in via esclusiva le azioni di recupero delle garanzie escusse sono stati 8, di cui 5 al nord e 3 al sud. Questo tipo di anomalia non si era, invece, presentata nel 2012 (7 erano stati gli enti nel 2011).

Ovviamente le banche non hanno un particolare interesse al recupero di prestiti garantiti da altri, specialmente quando tra fondo antiusura e fondo ordinario i prestiti sono garantiti al 100%. In questi casi gli ispettori hanno invitato gli enti a recuperare la piena responsabilità sulla gestione dei fondi erariali, ricordando che tali fondi sono affidati in gestione agli enti e non agli istituti di credito. È stato, peraltro, riconosciuto che esiste un limite di convenienza alle iniziative di recupero dei fondi, quando i costi presunti superano l'entità della somma che si prevede di poter recuperare, per esempio nel caso di escussioni di "piccole" dimensioni (nell'ambito di 2/3.000 euro).

Varie

In otto casi (due al centro e sei al sud) è emersa la mancanza di un requisito di legge, cioè il preventivo rifiuto di un finanziamento garantito al 50% con il fondo rischi ordinario del confidi. L'art. 15 della legge 108/96, nel prevede che i confidi possano garantire soggetti a "elevato rischio finanziario", ricorre ad una definizione procedimentale per identificare i possibili beneficiari della garanzia monetaria pubblica, cioè coloro che non ottengono un prestito neanche in presenza della disponibilità del confidi di garantirli al 50% con il proprio fondo rischi ordinario. L'assenza, pertanto, di tale preventivo rifiuto non deve catalogarsi come inosservanza meramente formale del requisito legislativo, che assurge piuttosto a elemento qualificante del soggetto beneficiario. In altre parole la mancanza di un preventivo rifiuto del finanziatore implica l'imputazione di eventuali escussioni a carico del fondo rischi ordinario del confidi, senza avere la possibilità di intaccare il fondo antiusura.

In un solo caso (al centro) si è riscontrata la mancata separazione del fondo antiusura dal fondo rischi ordinario.

Altro comportamento non regolare, rilevato in 3 enti (1 al nord, 1 al centro e 1 al sud), è l'addebito al fondo 108/96, in caso di escussione, anche della parte di garanzia concessa dal confidi.

Irregolarità prettamente formali come gli errori contabili, che, comunque, quando sono numerosi e reiterati rendono problematica e complessa la ricostruzione economico-finanziaria di un ente, sono stati rilevati in 13 enti (4 al centro e ben 9 al sud).

Dal complessivo quadro delle ispezioni emerge, come gli altri anni, un rapporto non semplice tra le banche e gli enti gestori dei contributi pubblici, specie al sud. In particolare, sono 13 gli enti a cui sono stati contestati carenze/irregolarità nelle convezioni stipulate, con una netta predominanza del sud (3 al nord, 1 al centro e 9 al sud). Stesso numero, ma geograficamente più bilanciato, si ha per gli enti che presentano una scarsa operatività del fondo antiusura (5 al nord, 4 al centro e 4 al sud), quasi sempre causata da un rapporto conflittuale con le banche. Sono stati 3 gli enti (1 al nord e 2 al sud) che hanno denunciato la non disponibilità delle banche a erogare crediti pur in presenza della volontà dell'ente di garantire il finanziamento fino all'80% con il fondo antiusura e il restante 20% con risorse proprie. Più in generale sono stati 5 gli enti che hanno denunciato problemi con le banche (1 al centro e 4 al sud).

Dei 5 enti già sottoposti ad ispezioni negli anni precedenti 2, entrambi al sud, si sono conformati alle prescrizioni imposte con la precedente ispezione. Tale dato suggerisce di sottoporre a verifica, dopo pochi anni, gli enti già ispezionati, al fine di rendere percepibile che l'attività di controllo non ha carattere di occasionalità ma tende ad avere una dimensione continuativa nel tempo.

4.2 Attività di supporto alla Commissione tecnica per l'inventariazione dei valori in custodia presso l'Ufficio X della Direzione VI, istituita dalla Direzione VI presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

Nel corso del 2013 sono proseguiti i lavori della Commissione istituita con Determinazione dirigenziale n. 7880312010 dell'8 ottobre 2010, prorogata una prima volta sino al 31 marzo 2011, di nuovo sino al 21 aprile 2012 e da ultimo "fino a conclusione dei lavori" e della quale fanno parte un dirigente, cessato dall'incarico nel mese di settembre a seguito del collocamento a riposo, ed un direttore amministrativo dell'UIC.

I lavori della Commissione hanno interessato, oltre le discrasie emerse negli anni precedenti e non ancora risolte, le problematiche sorte nell'ambito dei lavori di ristrutturazione dei locali dell'Archivio Storico, quelle afferenti l'appalto dei mobili per i catalogatori e quelle relative alla gara per la scelta della Ditta che dovrà procedere all'inventariazione e alla catalogazione dei beni. Un ispettore ha partecipato ai lavori di ricognizione del materiale custodito presso l'archivio storico ed in carico alla Sezione Ispettorato Carte Valori. La tipologia e la quantità dei valori ricogniti è descritta in n. 8 verbali. Un ispettore ha partecipato ai lavori della sottocommissione "Permessi di soggiorno elettronici" istituita nell'ambito della citata Commissione nel 2012. Le risultanze della suddetta sottocommissione, formalizzate in n. 8 verbali, sono state recepite dalla Commissione.

4.2.1 Informatizzazione delle procedure giuridico contabili per la redazione e predisposizione finale del conto giudiziale dell'Ufficio X-Direzione VI

Nel corso del 2013 è proseguita l'attività del gruppo di lavoro istituito per valutare la validità delle misure di adeguamento del nuovo sistema informatico alle procedure per la resa del conto giudiziale dell'Ufficio X della Direzione VI.

Il gruppo di lavoro si è riunito più volte affrontando le varie problematiche emerse, stante la numerosa produzione di beni e valori da parte dell'IPZS S.p.A. e la complessità delle lavorazioni eseguite.

4.2.2 Cambio di gestione del Consegnatario per debito di custodia del Magazzino Tesoro presso l'Ufficio X della Direzione VI

Nel 2012 si erano concluse le operazioni di consegna per cambio di gestione del Consegnatario per debito di custodia del Magazzino Tesoro presso l'Ufficio X della Direzione VI e relative ai soli beni e valori non in carico alla già citata Commissione Tecnica.

Quanto ai beni e valori in carico alla Commissione Tecnica, le operazioni di consegna avverranno a conclusione dei lavori della stessa.

4.3 Verifiche istituzionali presso la Cassa speciale per le monete a debito dello Stato, ai valori custoditi dagli uffici XI e VII della Direzione II, supervisione alle richieste di integrazione di argento fino da parte dell'IPZS

Verifiche presso la Cassa Speciale per le monete a debito dello Stato

Ai sensi dell'articolo 44 del regolamento per la fabbricazione e l'emissione delle monete a debito dello Stato, è stata effettuata la prevista verifica dei valori custoditi presso la Cassa Speciale di cui all'articolo 11 della legge 20 aprile 1978, n. 154.

Nel corso dell'anno sono state eseguite una verifica straordinaria e una verifica ordinaria di fine esercizio.

- A) *Verifica straordinaria presso la Cassa Speciale per le monete a debito dello Stato*
Nel corso dell'anno, su richiesta della Direzione VI del Dipartimento del Tesoro, è stata eseguita una verifica straordinaria al fine di accertare le cause che hanno originato le discordanze emerse il 13 maggio 2013 nella consegna, da parte della Cassa Speciale per le monete a debito dello Stato, alle filiali della Banca d'Italia di Sondrio e Piacenza, di contingenti di monete da euro 2.
Le suddette filiali della Banca d'Italia avevano accertato un valore mancante complessivo di euro 4.000,00 sui contingenti di monete da 2 euro celebrative del 200° anniversario della nascita di Verdi.
Le monete sono spedite da Poste italiane S.P.A tramite il vettore Securpol.
L'indagine ispettiva ha ricostruito le fasi e le modalità della spedizione delle monete da parte della Cassa Speciale, indicando anche alcune misure di sicurezza che sarebbe stato opportuno adottare e che, in parte, sono state adottate dai competenti uffici.

Constatati i tempi non brevi necessari a Poste Italiane S.p.A. per acquisire le conclusioni delle verifiche presso Securpol, l'ispettore incaricato ha inviato la relazione al Direttore Generale del Tesoro, con riserva di integrare la stessa alla luce degli ulteriori elementi che sarebbero eventualmente emersi.

La Direzione VI ha trasmesso la relazione ispettiva all'Autorità Giudiziaria, che aveva aperto un'inchiesta affidata alla Guardia di Finanza.

L'ispettore incaricato ha più volte contattato i dirigenti dei competenti uffici per conoscere le risultanze delle verifiche effettuate da Poste Italiane S.p.A., ma sino alla fine dell'anno non ci sono state ulteriori comunicazioni.

B) Verifica ordinaria presso la cassa speciale per le monete a debito dello Stato

Le predetta verifica ha comportato l'attenta e puntuale attività di controllo di tutti i valori custoditi presso la Cassa nelle sedi di Roma – Tor Sapienza e di Coppito (AQ).

Al termine delle operazioni di verifica sono stati compilati e sottoscritti i verbali che danno conto della corrispondenza dei valori custoditi con le scritture contabili tenute dall'ufficio del Controllore Capo e del Cassiere Speciale.

Verifica ordinaria ai valori custoditi dagli Uffici XI e VII della Direzione II.

Ai sensi dell'articolo 215 del Regolamento dell'Amministrazione del patrimonio, approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, è stata eseguita la prescritta verifica di fine esercizio alle casse degli Uffici XI e VII della Direzione II del Dipartimento del Tesoro.

La predetta verifica ha comportato il controllo dei valori costituiti dal deposito n. 01/1999 - pani d'argento - custodito presso la Sezione Zecca dell'I.P.Z.S. S.p.A. di Via Principe Umberto - Roma e dai valori custoditi presso il caveau dell'ex Tesoreria Centrale. Al termine delle operazioni di verifica sono stati sottoscritti i verbali che danno conto della consistenza dei valori.

Consegna di argento fino all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

A seguito della richiesta di integrazione di argento fino da parte dell'I.P.Z.S. S.p.A., un ispettore ha assistito alle operazioni di consegna dei pani d'argento prelevati dal citato deposito n. 01/1999.

Finanziamenti per Eventi alluvionali.

Nel corso dell'anno 2013 è proseguito il controllo sui finanziamenti erogati dallo Stato per il ripristino delle strutture danneggiate dagli eventi alluvionali del novembre 1994 (Articolo 8, comma 4-quater, della legge 35/95, come modificato dall'articolo 13 della legge 74/96).

I soggetti beneficiari dei mutui concessi per il ripristino delle strutture danneggiate da detti eventi devono, con dichiarazione resa ogni semestre, asseverare alle amministrazioni vigilanti e all'UIC del Dipartimento del Tesoro il rendiconto dettagliato delle spese effettuate con l'indicazione dei singoli prelievi sulle somme assegnate.

Le amministrazioni vigilanti, in base alle disposizioni dei rispettivi ordinamenti e congiuntamente con l'UIC, sono tenute a effettuare adeguati controlli al fine di accertare lo stato di avanzamento delle opere di ripristino delle strutture danneggiate e il corretto utilizzo delle somme assegnate. Attualmente è ancora in essere una pratica relativa ai lavori di ripristino dei danni subiti dal Compartimento del Piemonte. Per due pratiche gli atti furono inviati nel 2007

all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, alla quale nel 2011 è stata inviata una richiesta per conoscere l'esito definitivo delle pratiche.

5. I rapporti con le Direzioni del Dipartimento.

L'attività di verifica dell'UIC si svolge in piena intesa con le Direzioni richiedenti l'intervento ispettivo.

La Direzione V è responsabile del corretto uso dei contributi del Fondo di prevenzione dell'usura, assegnati a confidi, enti e associazioni. A tal fine la Direzione V prepara un programma annuale di verifiche ispettive che comprende enti segnalati dall'Autorità giudiziaria o dagli organi di vigilanza, enti individuati in base a criteri che hanno evidenziato potenziali criticità, enti scelti a campione. A seguito del programma proposto, sulla base delle richieste di altre Direzioni e delle risorse umane disponibili per la specifica attività delle verifiche in materia di corretto utilizzo dei fondi antiusura, l'Ufficio Ispettivo segnala alla Direzione V il numero totale di enti presumibilmente verificabili nell'esercizio successivo.

Sulla base di tale segnalazione, la Direzione V stabilisce le priorità da assegnare alle verifiche concretamente eseguibili in base alle forze disponibili, ed in quell'ordine l'UIC procede.

Prima di ogni verifica l'ispettore incaricato consulta la banca dati antiusura e se del caso discute con i colleghi dell'ufficio III le problematiche connesse con l'ispezione, prendendo nota degli altri elementi eventualmente a conoscenza degli uffici, evidenziando casi particolari, emergenze o criticità.

Nell'ottobre del 2010, in connessione con il trasloco degli uffici del Poligrafico nella nuova sede di via Salaria, la Direzione VI dispose la costituzione di una Commissione tecnica per l'inventario e lo smaltimento dei valori custoditi presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. In ragione dei compiti specifici di inventario dell'esistente, messa in sicurezza dei valori custoditi e smaltimento del materiale di scarto, è stata concordata la partecipazione di due ispettori. Gli ispettori incaricati sono parte integrante della Commissione, alla quale danno il contributo proprio della loro specifica competenza. La Commissione è stata prorogata una prima volta sino al 31 marzo 2011, successivamente sino al 21 aprile 2012, e da ultimo "fino a conclusione dei lavori". Visto gli ottimi risultati conseguiti e l'eccellente livello di interazione realizzato, su richiesta della Direzione VI si prospetta una qualche forma di istituzionalizzazione dei controlli da parte dell'UIC.

Sono oramai consuetudinarie le richieste di verifica presso la Cassa speciale per le monete a debito dello Stato.

Sono parimenti consuetudinari i rapporti con la Direzione II per le verifiche ordinarie ai valori custoditi dagli uffici XI e VII.

Infine, compatibilmente con i carichi di lavoro inerenti le attività tipiche dell'Ufficio, i singoli ispettori prestano la loro collaborazione per le attività specifiche di una o più Direzioni.

6. Le attività di formazione e di aggiornamento

6.1 Attività di formazione di nuovi dirigenti ispettori

La specificità dell'attività ispettiva richiede una formazione dedicata all'apprendimento di uno "stile" e di un "metodo" di lavoro che consentano all'ispettore di affrontare con equilibrio ed efficacia sia situazioni "patologiche" di rilevanza giudiziaria, sia casi di irregolarità amministrative e debolezze organizzative che necessitano di una messa a punto, per quanto ampia o approfondita. I nuovi ispettori devono poter apprendere i comportamenti appropriati nelle diverse situazioni nelle quali si possano trovare a operare.

Innanzitutto l'ispettore deve avere piena coscienza dei poteri di cui dispone. Al di fuori di situazioni di rilevanza giudiziaria, per le quali esiste ovviamente lo strumento della denuncia, il grado di successo dell'ispezione dipende fortemente dalla collaborazione prestata dall'ente ispezionato che dovrà interrompere la propria routine e la propria operatività quotidiana per dare all'ispettore il massimo dell'attenzione e della collaborazione, senza reticenze o malumori. Pertanto, la "moral suasion" assume una grande valenza: la proiezione dell'immagine dei soggetti ispezionati (ente e banca) nella relazione ispettiva e ancor più nel verbale - strumento condiviso che l'ente conosce e vede - che rappresenta la leva fondamentale per ottenere collaborazione, documentazione, acquiescenza alle prescrizioni ed alle richieste di adeguamento normativo, regolamentare, a volte solo procedurale, che immancabilmente gli ispettori avanzano nel corso ed a conclusione dell'ispezione.

L'ispettore dovrà esporre con chiarezza i fini e i metodi della verifica, specificando che le ispezioni sono un fatto fisiologico, connesso alla gestione di denaro pubblico, e spiegare che la verifica è anche un'occasione speciale per comunicare con l'amministrazione, segnalando disagi, disfunzioni ed osservazioni di vario genere.

Il percorso formativo si compone di tre fasi:

1. un iniziale periodo di apprendimento normativo;
2. un successivo periodo di pratica "sul campo" svolta affiancando il formatore nello svolgimento di due ispezioni;
3. l'assegnazione di un autonomo programma di verifiche, con il formatore a disposizione per chiarimenti ed indirizzo sul comportamento da tenere e sulle cose da fare.

6.2 Le altre attività formative e di aggiornamento professionale

Nel corso dell'anno i componenti dell'UIC hanno frequentato corsi di Master, corsi di aggiornamento linguistico e di aggiornamento professionale su aspetti tecnici, giuridici e amministrativi.