



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
UFFICIO IV

Rif. Prot. Entrata N.
Allegato 1

Al Ministero dei beni e delle attività
culturali e del turismo
Direzione Generale Musei
mbac-dg-mu@mailcert.beniculturali.it

Al Ministero dei beni e delle attività
culturali e del turismo
Direzione Generale Biblioteche e
Istituti Culturali
mbac-dg-bic@mailcert.beniculturali.it

Al Ministero dei beni e delle attività
culturali e del turismo
Direzione Generale Bilancio
mbac-dg-bi@mailcert.beniculturali.it

e, p.c.

Alla Corte dei Conti
Sezione Controllo di legittimità su atti
del MIBACT
[controllo.legittimita.min.serv.beni.cult
@corteconticert.it](mailto:controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@corteconticert.it)

Ai S.I.Fi.P.
Settore IV
rgs.igf.sifip4@mef.gov.it

OGGETTO: Approfondimento di tematiche relative a Istituti e Musei dotati di autonomia speciale di cui all'art. 30 del D.P.C.M. n. 171/2014 e ss.mm.

Nel corso dell'incontro con i Presidenti dei Collegi dei Revisori dei conti degli Istituti e Musei indicati in oggetto, tenutosi il giorno 6 febbraio u.s. presso questa Amministrazione, a cui hanno partecipato anche rappresentanti di codesto Ministero, sono emerse diverse problematiche in ordine alla gestione dei predetti organismi oltre ad una non sempre corretta ed uniforme interpretazione della normativa vigente, di seguito sinteticamente richiamate:

- successione dei rapporti giuridici fra nuovi musei ed ex soprintendenze dotate di autonomia speciale e rapporti con il MIBACT ;
- gestione patrimoniale dei beni mobili degli istituti culturali – Rendicontazione RTS;
- gestione dei consegnatari;
- disciplina degli agenti contabili;
- proventi canoni di concessione e locazione;
- concessione di alloggi;
- aree di pertinenza dei musei;
- disciplina della gestione del servizio di biglietteria e servizi accessori attraverso specifica convenzione a privati e contabilizzazione in bilancio;
- prestazioni attività in conto terzi – pagamenti compensi accessori al personale extra cedolino unico;
- certificazione accordi di contrattazione integrativa locale;
- deroga alla normativa vigente in materia di consumi intermedi (sistemi di controllo e vigilanza per rischio connesso ad azioni di terrorismo);
- applicazione misure di contenimento della spesa pubblica (riferimento dati contabili primo conto consuntivo approvato);
- rimborso spese di viaggio agli organi di amministrazione;
- armonizzazione dei sistemi contabili.

Al riguardo, nel richiamare la precorsa corrispondenza per quelle problematiche per le quali è stata già trovata una soluzione concordata e di cui è stata data informativa ai partecipanti nel corso della riunione, si ritiene opportuno evidenziare talune aree meritevoli di ulteriori approfondimenti, anche alla luce di quesiti informali pervenuti dai Presidenti dei

Collegi dei revisori in questi ultimi giorni in occasione dell'esame del primo bilancio consuntivo dei nuovi Istituti/Musei relativo all'esercizio 2016:

- **concessione alloggi di servizio:** le principali criticità emerse attengono alla determinazione dei canoni concessori per gli alloggi situati all'interno degli immobili appartenenti al demanio storico-artistico. Si ravvisa, pertanto, la necessità, al fine di evitare difformità e di garantire l'ottimale utilizzo dei beni pubblici, che vengano fornite, in base alla normativa vigente, precise ed univoche linee guida in ordine alla materia *de qua* nonché per stabilire i criteri generali per la individuazione degli incarichi che consentono l'assegnazione di tali alloggi, le modalità di determinazione del canone concessorio e le condizioni che devono regolare la concessione. Al riguardo, nel corso della riunione sono emerse criticità soprattutto in relazione alla individuazione dei requisiti degli immobili da destinare ad uso abitativo (abitabilità, ecc.), e alla regolamentazione dell'assegnazione che deve comunque essere oggetto di atto formale di concessione da sottoporre ai conseguenti adempimenti previsti dalla legge. Segnatamente alla fruizione dell'alloggio, andranno previsti e pertinentemente disciplinati i profili inerenti agli oneri di manutenzione, condominiali e alle utenze, nonché, i casi di revoca per trasferimento del dipendente ad altra sede, collocamento a riposo, decesso o sublocazione, ecc. Altra problematica emersa afferisce poi all'assegnazione dell'alloggio a titolo gratuito, fattispecie non assentibile in assenza di specifiche disposizioni di legge o di regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo consentano verosimilmente in relazione alla carica o alle funzioni esercitate dall'utente. In merito, si reputa necessario che codesto Dicastero espliciti le ipotesi contemplate dalla normativa, delimitando, se del caso, in tale esclusivo ambito le eventuali concessioni della specie.
- **gestione del patrimonio:** si sono riscontrati orientamenti diversi in ordine alla gestione dei beni mobili, compresi quelli di valore storico-artistico, in dotazione agli Istituti in parola. Al riguardo, si rammenta che trattasi di soggetti privi della personalità giuridica e non dotati dell'autonomia patrimoniale, per cui tali beni mobili non possono che permanere nella piena titolarità dello Stato, che ne è il proprietario, venendo gli stessi affidati al consegnatario dell'Istituto con debito di vigilanza. Peraltro, in base all'art. 10,

comma 4, del D.P.R. n. 240/2003 – che, ai sensi dell’art. 8, comma 4, del D.M. 23 dicembre 2014, si applica, in quanto compatibile, ai musei statali dotati di autonomia speciale - la gestione dei beni mobili assegnati ai predetti istituti appare riconducibile alle norme contenute nel D.P.R. n. 254/2002 «*Regolamento per la gestione dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato*». Ciò posto, si ritiene che i beni in dotazione agli Istituti di cui trattasi - acquisiti sia prima che dopo il riconoscimento del regime di autonomia speciale e indipendentemente dalla tipologia dei beni stessi - devono essere considerati di proprietà dello Stato e, pertanto, devono continuare a formare oggetto dei prospetti delle variazioni intervenute nella consistenza dei beni mobili trasmessi annualmente alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato per l’aggiornamento delle risultanze del Conto Generale del Patrimonio dello Stato.

Sotto il **profilo contabile** poi, va evidenziato che il valore dei beni mobili e immobili non deve essere iscritto tra le immobilizzazioni dello stato patrimoniale dei singoli istituti e musei e, conseguentemente, non si possono considerare - di norma - ammortizzabili neanche le relative spese di manutenzione straordinaria. Sul punto, con riguardo anche alla precorsa corrispondenza (Allegato 1) va ribadito che i costi delle manutenzioni straordinarie e migliorie su beni di terzi, qualora attengano alla valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale che, così come previsto dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, rientrano nell’esercizio delle funzioni ed attività istituzionali degli organismi di cui trattasi, devono essere imputati al conto economico dell’esercizio in cui vengono sostenuti e, solo eccezionalmente, possono essere capitalizzati ed ammortizzati nei successivi esercizi a condizione che il reintegro economico degli ammortamenti sia assicurato da maggiori proventi conseguibili e dimostrabili e che le spese sostenute non siano coperte con l’erogazione di contributi statali finalizzati alla tutela del “*bene culturale*”. Ciò posto, per i beni di terzi in godimento si suggerisce di dare comunque puntuale informativa in Nota integrativa dei costi sostenuti e della tipologia di interventi effettuati.

- **controllo sulla gestione degli agenti contabili:** analoga difformità di interpretazione tra i diversi Istituti riguarda la disciplina che regola il controllo sulla gestione degli agenti contabili, con particolare riguardo agli agenti della riscossione delle entrate. In proposito

si segnala quanto disposto dall'art. 16 del d.lgs. n. 123/2011 *“Gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricevono somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materie, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, devono rendere il conto della propria gestione alle amministrazioni centrali o periferiche dalle quali dipendono, ovvero dalla cui amministrazione sono vigilati, per il successivo inoltro ai competenti uffici di controllo. Il conto giudiziale è reso entro i due mesi successivi alla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento e comunque alla data della cessazione della gestione. Gli uffici di controllo, qualora non abbiano nulla da osservare, appongono sui singoli conti il visto di regolarità amministrativo-contabile e li trasmettono alla Corte dei Conti entro i due mesi successivi alla data della loro ricezione ovvero a quella della recezione dei chiarimenti o dei documenti richiesti con note di osservazione”*.

Circa le modalità, va poi ricordato ai servizi amministrativi degli Istituti di curare con la massima diligenza l'acquisizione e l'inoltro dei conti giudiziali alle competenti Ragionerie territoriali dello Stato per la successiva trasmissione degli stessi alla Corte dei Conti.

Infine, si evidenzia che risultano presenti anche altre tipologie di soggetti che, in ragione della non piena autonomia e dell'assenza della personalità giuridica propria dei predetti Istituti, sono stati ritenuti talvolta configurabili quali agenti contabili della riscossione come il funzionario economo, delegato alla gestione del fondo cassa di cui all'art. 13 del D.P.R. n. 240/2003, e l'Istituto di credito cui è affidato, secondo le modalità indicate in un'apposita convenzione, il servizio di tesoreria (art. 12 del D.P.R. n. 240/2003).

- **pagamento compensi accessori al personale degli istituti e dei musei extra cedolino unico:** nel corso della riunione è emerso che al predetto personale vengono corrisposti compensi accessori extra cedolino unico derivanti dall'effettuazione di prestazioni straordinarie effettuate a vario titolo a seguito di attività eseguite nell'ambito di contratti e convenzioni per c/terzi (il corrispettivo viene corrisposto dal terzo direttamente al personale) e per la realizzazione di specifici progetti, come le aperture straordinarie festive, notturne, ecc.

Con riguardo alla remunerazione delle prestazioni per attività in conto terzi risulta, nella maggior parte dei casi, che tali risorse non transitano nei bilanci degli istituti ma vengono direttamente corrisposte ai dipendenti. Nel merito, andrebbe richiamata l'attenzione sul fatto che le prestazioni di lavoro autonomo occasionale possono essere utilizzate esclusivamente per rapporti di lavoro che non hanno carattere di continuità (ovvero svolti episodicamente), rispettando il limite di € 5.000 netti annui per l'esonero dalla contribuzione INPS e INAIL e devono essere svolte dietro apposita autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza; vanno inoltre sensibilizzati gli interessati a provvedere alla tempestiva comunicazione dell'eventuale superamento del limite dei 5.000 euro netti l'anno, di modo che siano rispettati gli obblighi previdenziali.

Diversa fattispecie è quella relativa alla realizzazione di specifici progetti, come le aperture straordinarie festive, notturne, ecc., con trasferimento da parte di codesto Ministero delle risorse nei bilanci dei singoli istituti e musei che provvedono al pagamento dei compensi al personale che aderiscono all'iniziativa.

- **servizio di biglietteria e servizi accessori:** risulta che in diversi Istituti sono in scadenza le convenzioni a privati per i servizi di biglietteria e dei servizi accessori; il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" prevede la possibilità di gestire le attività di valorizzazione dei beni culturali, sia in forma diretta, sia in forma indiretta, attraverso la concessione di dette attività a terzi "*mediante procedure di evidenza pubblica sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti*" (art. 115, commi 1 e 3, d.lgs. cit.). Ad oggi, presso alcuni Istituti le convenzioni scadute sono state prorogate in attesa di notizie in merito all'aggiudicazione del bando di gara Consip per la fornitura di servizi integrati di *facility management* per la gestione e valorizzazione dei beni culturali; va segnalato che le reiterate proroghe dei contratti e convenzioni stipulati con i concessionari dei servizi sono in contrasto con le previsioni del Codice dei contratti pubblici e con i principi enunciati da consolidata giurisprudenza. Inoltre, preme evidenziare in questa sede la necessità di dare puntuali indicazioni, **sotto il profilo contabile**, in merito alla corretta registrazione in bilancio dei proventi derivanti dall'affidamento a terzi dei suddetti servizi. Risulta, infatti, che le somme versate al bilancio dell'Istituto sono di solito al netto dell'aggio del concessionario per il servizio reso. Nel caso del servizio di biglietteria il prezzo del biglietto, che dovrebbe essere

riversato direttamente e per intero allo stesso Istituto, viene in parte trattenuto dal gestore del servizio. Tale procedura, in netto contrasto con i principi generali dell'integrità, unità ed universalità del bilancio, non consente inoltre la corretta rappresentazione contabile degli effettivi costi dell'affidamento in *outsourcing* dei servizi. Altra problematica da approfondire è quella relativa al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti sugli atti negoziali e convenzioni con i concessionari dei servizi accessori o con le società affidatarie dei servizi di biglietteria ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994 (contratti attivi di qualunque importo), atteso che trattasi di articolazioni territoriali di codesto Ministero.

- **rimborso spese di viaggio agli organi di amministrazione:** emergono orientamenti non univoci in merito alla corretta interpretazione della modifica recata dall'art. 1 del D.M 14 ottobre 2015 in materia di rimborso *delle spese ordinarie di viaggio* sostenute dai componenti del Consiglio di Amministrazione e del Comitato Scientifico per presenziare alle riunioni degli organi collegiali; in tale tipologia di spese non sembrerebbero poter essere ricomprese quelle relative al vitto ed all'alloggio. Su tale aspetto, per una corretta gestione, si ritiene che debbano essere date puntuali indicazioni.
- **armonizzazione dei sistemi contabili:** si evidenzia che non risulta completato, a tutt'oggi, l'iter di emanazione del decreto interministeriale di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio per le unità locali del MIBACT ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b) del d. lgs. n. 91/2011. Al riguardo, dall'esame dei bilanci di previsione 2017 emerge che taluni istituti hanno dato attuazione all'articolazione dei suddetti bilanci per missioni e programmi mentre altri non hanno provveduto; si riscontrano poi, fra quelli che hanno adempiuto, classificazioni non sempre allineate. Al riguardo, nel rappresentare che con nota n. 11830 del 12 aprile 2017 del Gabinetto del MIBACT è stato trasmesso il nuovo testo del decreto con le modifiche richieste dalle Commissioni parlamentari, in corso di trattazione, si rappresenta l'opportunità di una riunione di coordinamento atteso che le recenti trattazioni di questo Dipartimento sui bilanci di previsione 2017 contengono osservazioni in merito all'armonizzazione.

Ciò posto, questa Amministrazione, in relazione alle tematiche evidenziate si rende disponibile, ove se ne manifestasse l'esigenza, a contribuire all'emanazione di adeguate direttive utili ai fini della vigilanza ministeriale.

Il Ragioniere Generale dello Stato