



Ministero dell'Interno

**DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE**

Ufficio Centrale Ispettivo

LINEE GUIDA

DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA ORDINARIA

(INTERNAL AUDITING)



NOVEMBRE 2014



Ministero dell'Interno
**DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE**
Ufficio Centrale Ispettivo

Indice

1. Premessa	3
2. Definizioni	3
3. Obiettivi.....	4
4. Principali fonti normative	5
5. Criteri generali.....	6
6. L'attività generale	7
7. Fasi procedurali.....	9
8. Valenza ed efficacia della relazione ispettiva	11
9. Deontologia dell'auditor	11



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

1. PREMESSA

L'attività ispettiva interna relativa alle strutture centrali e territoriali di questo Dipartimento, quale strumento diretto di conoscenza e di verifica sul campo di situazioni reali, particolarmente utile per promuovere sia politiche orientate ad aggiornare e migliorare il servizio ai cittadini ed alle imprese, sia l'azione amministrativa, ha rilevanti finalità di interesse pubblico generale.

Le indicazioni che seguono hanno quindi lo scopo di esplicitare le regole di carattere etico e procedurale ai vari soggetti interessati e dare indicazioni affinché l'azione ispettiva sia considerata non più mera funzione di "controllo", ma un'utile occasione di ausilio e di stimolo per indirizzare, con l'adozione di eventuali correttivi, le scelte di direzione nell'ambito delle competenze istituzionali, anche in funzione del raggiungimento di obiettivi programmati e nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Al fine di rendere organico e coordinato lo svolgimento di tale attività, si è ritenuto utile, anche sulla base dell'esperienza pregressa, predisporre un sistema di linee guida di riferimento, definendo criteri, modalità di attuazione e check list (*Allegato 1*).

2. DEFINIZIONI

E' da sottolineare come l'attività ispettiva, nella dottrina giuridica prevalente, possa essere definita quale "*procedimento amministrativo istruttorio, articolato in atti giuridici e operazioni non cadenzate da una rigida sequenza temporale, caratterizzato da incisive finalità acquisitive e di controllo autoritativo su fatti e atti messi in atto da soggetti appartenenti all'Amministrazione, sulla base di una potestà espressamente riconosciuta dall'ordinamento a tutela di specifici interessi primari e finalizzata ad acquisire elementi valutativi di fatti, regole, attività*"¹ e di "*subprocedimento servente rispetto ad un più ampio procedimento di controllo destinato, di regola, a sfociare in un provvedimento di amministrazione attiva avente rilevanza esterna*"².

¹ Vito Tenore - L'ispezione amministrativa ed il suo procedimento, Milano, Giuffrè, 1999

² Vito Tenore - Il procedimento di controllo ispettivo -



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

In tale ottica si ritengono applicabili, per quanto compatibili, le disposizioni vigenti ai sensi della Legge 241/90 e successive modifiche e integrazioni.

L'attività ispettiva interna può essere distinta in ordinaria e straordinaria.

L'attività ispettiva ordinaria, espletata di iniziativa dell'Ufficio Centrale Ispettivo, è pianificata in ambiti temporali prefissati con una cadenza massima triennale; viene svolta sulla base di *auditing*, finalizzato ad ottenere conoscenze e riscontri sul campo, soprattutto a carattere esplorativo e generale, ma anche relativo a specifici settori.

L'attività ispettiva straordinaria, a carattere occasionale, parziale e mirato, effettuata su delega del Capo Dipartimento, oltre che dell'Autorità giudiziaria o della Corte dei Conti, può dare luogo ad *indagini interne*, principalmente rivolte a fatti e comportamenti del personale, ad *inchieste amministrative*, finalizzate ad analizzare, in modo puntuale, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, nel rispetto delle leggi e dei regolamenti vigenti, delle unità organizzative centrali e territoriali del Dipartimento, ovvero di alcune articolazioni interne di esse, infine ad *inchieste generali*, relative a fatti di rilevanza nazionale, ovvero in presenza di un'attività eccezionale o complessa di indagine.

Le presenti linee guida sono relative alla sola attività di ispezione ordinaria interna (*internal auditing*), esclusa quella ai sensi del D.Lgs. 81/'08, nonché della Legge 930/'80 .

3. OBIETTIVI

Preliminarmente si ritiene di dover meglio precisare che le finalità istituzionali di tale attività ordinaria interna, a carattere generale, sono mirate alla verifica del corretto espletamento dell'attività d'istituto e dell'azione amministrativa di maggior rilevanza nei rapporti con il cittadino e con l'utenza (Soccorso Tecnico Urgente e Prevenzione) e a carattere interno amministrativo-contabile (Logistica, Personale e Ragioneria), nel rispetto dei citati principi di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione e del raggiungimento di obiettivi specifici predefiniti dell'Amministrazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

4. PRINCIPALI FONTI NORMATIVE

Le principali fonti normative di riferimento sono di seguito elencate.

- 1 Costituzione della Repubblica Italiana – Art. 97: “[...]. *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*”;
- 2 Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, “Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”;
- 3 Decreto Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 “Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo”;
- 4 Legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii. “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;
- 5 Legge 14 gennaio 1994, n. 20 “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti”;
- 6 Legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 1, comma 62), “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”;
- 7 Decreto del Ministro dell'Interno 22 dicembre 1997, n. 518 “Regolamento recante norme sull'espletamento di funzioni ispettive nell'ambito del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco”
- 8 Circolare Procura Generale Corte dei Conti – N.I.C./16 del 28/02/1998;
- 9 Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- 10 Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (art. 20) “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
- 11 Decreto del Presidente della Repubblica, 7 settembre 2001, n. 398 (art. 6) “Regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Interno”;



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

- 12 Direttiva 2/7/2002 della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di attività di ispezione;
- 13 Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314 “Regolamento recante individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco”;
- 14 Legge 16 gennaio 2003, n. 3 “Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione”;
- 15 Decreto Legislativo 13/10/2005, n. 217, “Ordinamento del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco a norma dell’articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252”;
- 16 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”;
- 17 Nota del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti del 02/8/2007;
- 18 Decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2012, n. 64 (artt. 7, 14, 15, 16, 17, 25, 26, 31, 52) “Regolamento di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ai sensi dell'articolo 140 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217”;
- 19 Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”;
- 20 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

5. CRITERI GENERALI

Un auditing (ovvero un programma di auditing) è pianificato e proceduralizzato, nel senso che preventivamente occorre chiarire, tra gli altri, il suo svolgimento, il campo di applicazione, le responsabilità, le modalità operative ed inoltre deve anche essere specificato l’auditor o il team di auditing, le persone da sentire, il luogo, la data, ecc.

I risultati e l'esito complessivo del processo devono essere documentati attraverso una relazione finale (*audit report*), che deve riportare, fra le risultanze generali, anche le irregolarità e le anomalie, laddove riscontrate, nonché la permanenza di deficienze o irregolarità precedentemente rilevate, oltre ad eventuali proposte atte ad eliminarle.



Ministero dell'Interno

**DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE**

Ufficio Centrale Ispettivo

Si ritiene di dover precisare che anche tale attività di *internal auditing* può dare luogo a procedimenti per l'accertamento di responsabilità di carattere disciplinare, contabile, patrimoniale, civile e penale, nonché di eventuale sussistenza di cause di incompatibilità ambientale e/o funzionale.

Quanto ai criteri ed elementi rispetto ai quali il verificatore elabora l'audit report finale, si ricordano in particolare:

- l'analisi di tutti i dati oggettivi, preventivamente acquisiti relativi a tutti gli ambiti gestionali e operativi, con lo svolgimento di eventuali controlli all'atto del sopralluogo;
- la verifica del grado di conformità dell'azione dirigenziale, cioè il rispetto di leggi, normative e istruzioni vigenti;
- l'accertamento dell'efficacia di azioni correttive intraprese a seguito di attività ispettive o di auditing precedenti.

In ogni caso, l'auditor o il relativo team deve essere oggettivo, imparziale e, soprattutto, non deve avere conflitti di ruolo con l'oggetto dell'auditing, cioè non deve avere responsabilità dirette sulla struttura valutata.

6. L'ATTIVITA' GENERALE

L'ispezione si concretizza in una serie di attività materiali tendenti all'esame degli ambienti, della documentazione e all'audizione di persone, attraverso l'obiettiva acquisizione degli elementi di fatto.

L'acquisizione delle evidenze, fondata sul principio del contraddittorio, è basata su sopralluoghi presso le strutture ed i locali, esame della documentazione (prospetti e relazioni) richiesta ed acquisita, visione dei contenuti degli specifici software di settore (prevenzione incendi, gestione automezzi comando, personale e competenze, ecc.), audizioni di personale, ecc.

L'accesso ispettivo ha carattere autoritativo, ma deve essere strettamente pertinente e non eccedente rispetto all'incarico e ai compiti attribuiti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

L'auditor ha potestà di accesso ai dati sensibili e personali in possesso della struttura, ma dovrà avere cura di garantirne la riservatezza. Dovrà acquisire informazioni procedendo, laddove necessario, a verifiche e riscontri, non esprimere valutazioni personali e pareri, far notare le eventuali irregolarità e anomalie, suggerendo eventualmente gli idonei correttivi, alla luce della normativa e delle disposizioni vigenti, non anticipare le conclusioni se non a chi ha disposto il sopralluogo.

Durante l'attività di verifica, il dirigente locale deve informare il personale interessato in merito all'attività che si sta svolgendo, assegnare ai vari responsabili degli uffici il compito di assistere il verificatore, fornire allo stesso le risorse necessarie per assicurare uno svolgimento efficace ed efficiente della verifica, consentire l'accesso ai propri uffici e fornire la documentazione e gli elementi secondo quanto richiesto. Il personale dell'ufficio oggetto di attività ispettiva, anche nel caso in cui non vi sia un rapporto di dipendenza gerarchica, ha il dovere di assidua e solerte collaborazione al quale l'impiegato deve sempre ispirare la propria condotta nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene. Gli eventuali rifiuti o silenzi devono essere verbalizzati e valutati. Restano fermi il diritto/dovere di rimostranza, la generale applicazione della disciplina sugli ordini illegittimi, la possibilità di consegnare atti e/o documenti, nonché di richiedere approfondimenti e/o audizioni.

L'audit report, nel quale dovranno essere riportate le eventuali irregolarità e anomalie, dovrà essere firmata sia dall'auditor che dal locale dirigente, al quale andrà peraltro consegnata una copia.

Le conclusioni andranno rappresentate esclusivamente a chi ha disposto la visita.

Nel caso in cui l'attività sia svolta da un Collegio Ispettivo, non è necessaria la contestuale presenza di tutti gli ispettori alle varie incombenze, specificando in ogni caso, di volta in volta, gli assenti, nel verbale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

7. FASI PROCEDURALI

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra indicati è necessario che l'attività si svolga secondo procedure unificate per l'acquisizione e la raccolta delle evidenze, per l'espletamento dell'attività di auditing in loco e della redazione dell'audit report.

7.1 Attività propedeutica

L'attività propedeutica si svolge con le seguenti modalità:

- circa un mese prima della verifica sul posto, l'Ufficio Centrale Ispettivo comunica al Dirigente dell'Ufficio interessato, nonché al Dirigente Generale competente per territorio, la disposta attività di verifica, dando contestualmente comunicazione del nominativo che effettuerà l'attività di auditing;
- entro 15 giorni dalla ricezione il dirigente della struttura in auditing invia tutti i dati richiesti;
- prima del sopralluogo, l'auditor effettua una disamina delle evidenze acquisite e predispone anche la lista degli indicatori da verificare in loco.

7.2 Verifica in loco

Si svolge con le modalità di seguito elencate:

- viene indetta una riunione preliminare di apertura con il dirigente dell'Ufficio in verifica ed, eventualmente, con i suoi collaboratori allo scopo di:
 - o comunicare gli obiettivi della verifica;
 - o indicare le procedure e le modalità che verranno utilizzate;
 - o individuare i referenti interni dell'ufficio;
 - o predisporre un planning dell'attività da svolgere;
 - o rappresentare le esigenze logistico/organizzative del verificatore;
- vengono effettuate verifiche a campione dei dati comunicati in precedenza;



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

- vengono comunicati all'Ufficio delegante, da parte dell'auditor, eventuali fatti nuovi che vanno al di là dell'oggetto dell'auditing individuato dalla lettera d'incarico.

7.3 Conclusione dell'attività

L'attività di verifica in loco si conclude con le modalità sottoelencate.

- viene elaborato, in contraddittorio con il locale dirigente, un audit report, che viene anche sottoscritto da quest'ultimo;
- l'auditor redige in un secondo tempo le conclusioni che trasmetterà all'Ufficio delegante, unitamente all'audit report;
- l'Ufficio Centrale Ispettivo valuterà l'attività effettuata e, se del caso, richiederà eventuali approfondimenti e/o integrazioni;
- lo stesso Ufficio Centrale Ispettivo invierà le risultanze al Capo Dipartimento ed al Capo del Corpo per gli eventuali provvedimenti ritenuti opportuni.

7.4 Monitoraggio degli adempimenti

Nel caso in cui gli Uffici del Dipartimento, in base alle conclusioni, rappresentino al Dirigente della struttura oggetto di auditing di adottare appropriati accorgimenti per eliminare le anomalie riscontrate, quest'ultimo dovrà comunicare, anche all'Ufficio Centrale Ispettivo, le misure adottate e la definizione dei correttivi intrapresi.

Si precisa che, ove emergano profili di responsabilità conclamata, l'auditor dovrà interessare direttamente l'Autorità Giudiziaria, in ordine a fatti penali, e la Procura Regionale della Corte dei Conti, in caso di danno erariale, dandone comunicazione allo stesso Ufficio Centrale Ispettivo. Nei casi in cui è invece necessaria una valutazione in relazione alla sussistenza di profili di responsabilità penale e/o contabile, la questione sarà sottoposta al Capo Dipartimento per il tramite del Direttore dell'Ufficio Centrale Ispettivo per le conseguenti determinazioni.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Ufficio Centrale Ispettivo

8. VALENZA ED EFFICACIA DELLA RELAZIONE ISPETTIVA

In ordine alla validità ed all'efficacia giuridica dell'azione ispettiva, si ritiene di dover riportare i principi generali dettati dalla sentenza espressa in adunanza del Consiglio di Stato del 19 dicembre 2006, secondo cui essa *“riveste natura di atto dovuto ma non assume, al di là della sua funzione tipica, i caratteri di provvedimento in senso proprio, tant'è che è destinata agli organi competenti dell'Amministrazione, investiti di poteri decisionali e, quindi, della facoltà di adottare misure ed interventi idonei. ... Ne consegue che la relazione ispettiva non è idonea autonomamente a determinare conseguenze giuridiche nella sfera dell'interessato ...”*.

La dottrina vigente sostiene quindi il concetto secondo cui nessun valore vincolante assumono la parte logico - critica dell'audit report e le eventuali conclusioni, liberamente valutabili dall'Amministrazione o dall'Autorità giudiziaria o dalla Corte dei Conti.

9. DEONTOLOGIA DELL'AUDITOR

Si riportano in Allegato 2 i principali contenuti della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, Prot. 2567/M2 del 2 luglio 2002, relativi alle varie attività di ispezione.

