



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

***ATTIVITÀ  
DELL'ISPETTORATO  
GENERALE DI FINANZA E DEL  
SISTEMA DELLE RAGIONERIE  
Relazione Annuale 2006***



**RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**



# Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

*Ispettorato Generale di Finanza*

RELAZIONE AL SIG. RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO  
SUL LAVORO COMPIUTO DALL'ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA  
E SULL'ATTIVITÀ DEL SISTEMA DELLE RAGIONERIE  
NELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2006

**Art. 8 della legge 26 luglio 1939, n. 1037**

*“la ragioneria, in quanto si riguarda nell’aspetto teorico, studia ed enuncia le leggi del controllo economico nelle aziende di ogni fatta e ne trae norme opportune da seguire acciocché così fatto controllo possa riuscire veramente efficace, permanente e completo”*

Fabio BESTA

La ragioneria - Milano 1922

## **RELAZIONE ANNUALE I.G.F. 2006**



## INDICE

<b>1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI</b> .....	Pag.	9
<b>1.1. Premessa</b> .....	»	9
<b>1.2. Il nuovo quadro ordinamentale</b> .....	»	9
<b>1.3. Il sistema dei controlli di finanza pubblica</b> .....	»	10
<b>1.4. I dati essenziali della gestione</b> .....	»	12
<b>1.5. Prospettive future</b> .....	»	13
<b>2. PROPOSTE DI MODIFICA DELLA NORMATIVA VIGENTE</b> .....	»	17
<b>2.1. Premessa</b> .....	»	17
<b>2.2. Giustizia</b> .....	»	17
2.2.1. <i>Depositi giudiziari di somme di denaro</i> .....	»	17
2.2.2. <i>Cassa delle Ammende</i> .....	»	18
<b>2.3. Trasporto aereo</b> .....	»	19
<b>2.4. Servizi pubblici locali</b> .....	»	21
<b>3. ATTIVITÀ ISPETTIVA</b> .....	»	27
<b>3.1. Informazioni generali</b> .....	»	27
<b>3.2. Verifiche presso uffici statali</b> .....	»	28
3.2.1. <i>Ministero degli affari esteri</i> .....	»	28
3.2.2. <i>Ministero dell'interno</i> .....	»	29
3.2.3. <i>Ministero della difesa</i> .....	»	31
3.2.4. <i>Ministero della giustizia</i> .....	»	33
3.2.5. <i>Ministero dei trasporti</i> .....	»	35
3.2.6. <i>Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali</i> .....	»	35
3.2.7. <i>Ministero delle comunicazioni</i> .....	»	36
3.2.8. <i>Ministero dell'istruzione</i> .....	»	36
3.2.9. <i>Ministero per i beni e le attività culturali</i> .....	»	37
3.2.10. <i>Ministero delle infrastrutture</i> .....	»	38
3.2.11. <i>Avvocatura dello Stato</i> .....	»	38
<b>3.3. Verifiche presso enti ed organismi pubblici e privati</b> .....	»	39
3.3.1. <i>Commercio internazionale</i> .....	»	39
3.3.2. <i>Sviluppo economico</i> .....	»	40

3.3.3. Lavoro e previdenza sociale . . . . .	Pag.	41
3.3.4. Trasporti . . . . .	»	43
3.3.5. Ambiente e tutela del territorio e del mare . . . . .	»	44
3.3.6. Salute . . . . .	»	45
3.3.7. Università e ricerca . . . . .	»	46
3.3.8. Turismo . . . . .	»	46
<b>3.4. Verifiche presso gli enti locali . . . . .</b>	»	47
3.4.1. Comuni . . . . .	»	47
3.4.2. Aziende erogatrici di servizi pubblici . . . . .	»	52
3.4.3. Ambiti territoriali ottimali (ATO) . . . . .	»	53
<b>3.5. Attività ispettiva gerarchica . . . . .</b>	»	53
<b>3.6. Attività svolta d'intesa con altre Amministrazioni . . . . .</b>	»	54
3.6.1. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione pubblica . . . . .	»	54
3.6.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile . . . . .	»	61
3.6.3. Ufficio Nazionale per il Servizio Civile . . . . .	»	62
<b>3.7. Verifiche disposte su specifica richiesta . . . . .</b>	»	63
<b>4. ATTIVITÀ DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE . . . . .</b>	»	69
<b>4.1. Attività istituzionale di vigilanza e controllo sugli enti operanti nel quadro della Finanza Pubblica . . . . .</b>	»	69
4.1.1. Attività di vigilanza sugli enti esercitata in forma diretta ed indiretta . . . . .	»	72
4.1.2. Designazione e nomina dei rappresentanti MEF negli organi collegiali . . . . .	»	74
<b>4.2. Sviluppo di nuove procedure tese all'ottimizzazione dei risultati nello svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ispettorato . . . . .</b>	»	75
<b>4.3. Attività di supporto . . . . .</b>	»	76
<b>5. I CONTROLLI DI RAGIONERIA . . . . .</b>	»	81
<b>5.1. Gli Uffici centrali del bilancio . . . . .</b>	»	81
5.1.1. Le funzioni svolte . . . . .	»	81
5.1.2. Dati sintetici sull'attività degli Uffici Centrali del Bilancio . . . . .	»	84
<b>5.2. Le Ragionerie provinciali dello Stato . . . . .</b>	»	94
<b>6. ATTIVITÀ PRELEGISLATIVA E DI CONSULENZA . . . . .</b>	»	97
<b>ALLEGATO N.1</b>		
<b>Tabelle e grafici sull'attività ispettiva svolta nel 2006 . . . . .</b>	»	103
<b>ALLEGATO N.2</b>		
<b>Glossario . . . . .</b>	»	113





## **1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI**

### **1.1. Premessa**

I controlli di finanza pubblica, che rappresentano la missione principale dell'Ispettorato Generale di Finanza (I.G.F.), hanno coinvolto, nel corso dell'esercizio finanziario 2006, le strutture centrali e periferiche della Ragioneria Generale dello Stato (R.G.S.) in uno sforzo sinergico volto a monitorare la gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

L'area dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, come definiti dal D. L.vo n. 286 del 1999, assorbe la maggior parte delle risorse umane del Dipartimento nelle sue varie espressioni: controlli di ragioneria, controlli ispettivi, vigilanza istituzionale sugli enti pubblici, attività di revisione contabile in seno ai Collegi dei revisori dei conti e sindacali di enti pubblici e società.

La presente relazione costituisce la sintesi, prevista dall'art. 8 della legge 26 luglio 1939 n. 1037, del lavoro svolto e dell'impegno profuso dalla "rete dei controlli di finanza pubblica".

La sua funzione originaria, di veicolo di comunicazione interna verso il Ragioniere generale dello Stato ed il Ministro, si è evoluta assumendo anche la ormai preminente funzione di strumento di comunicazione esterna, finalizzato ad informare le altre istituzioni ed i cittadini sull'esito delle attività di controllo svolte dalla Ragioneria generale dello Stato.

In questa prospettiva il presente documento viene pubblicato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ed inserito nel sito della Ragioneria generale dello Stato ([www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)).

### **1.2. Il nuovo quadro ordinamentale**

L'assetto organizzativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, definito dal D. L.vo 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, di conversione del D.L. 12 giugno 2001, n. 217, prevedeva un'articolazione in cinque grandi aree funzionali relative alla politica economica e finanziaria, alla politica di bilancio, alla programmazione economica e finanziaria, alla politica fiscale e all'amministrazione generale.

A queste aree funzionali corrispondevano, sul piano organizzativo, i seguenti cinque dipartimenti:

- Dipartimento del tesoro;
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Dipartimento delle politiche di coesione e sviluppo;
- Dipartimento delle politiche fiscali;
- Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

Con l'avvio della presente legislatura il quadro ordinamentale sopra delineato ha subito una ulteriore modificazione, apportata con il D.L. 18 maggio 2006 n. 181 convertito dalla legge 17 luglio 2006 n. 233.

In particolare, l'art. 1, comma 2, del predetto decreto legge trasferisce ad altre Amministrazioni statali le seguenti funzioni:

a) al Ministero dello sviluppo economico le funzioni in precedenza svolte dal Dipartimento delle politiche di coesione e sviluppo, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria e per quelle indicate nella successiva lett. b);

b) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni di segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.), il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (N. A.R.S.) e l'Unità tecnica di finanza di progetto (U.T.P.F.).

A seguito del trasferimento delle descritte competenze, la struttura organizzativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze si articolerà, ai sensi dell'art. 1 commi 404, 426 e 427 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), in 4 dipartimenti: Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Politiche fiscali, Amministrazione generale.

La riforma dell'organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze sopra delineata non ha in alcun modo inciso sulle funzioni di controllo svolte dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'Ispettorato generale di finanza.

### 1.3. Il sistema dei controlli di finanza pubblica

1. Una delle principali vocazioni della Ragioneria generale è rappresentata dalle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo delle gestioni finanziarie pubbliche.

L'attività in esame, svolta direttamente o coordinata sul piano funzionale dall'Ispettorato, si articola in un sistema integrato di controlli di finanza pubblica dislocato sul territorio, che può così sintetizzarsi:

a) controlli di ragioneria svolti dal sistema delle ragionerie, costituito al centro dagli Uffici centrali di bilancio (U.C.B.) ed in periferia dalle Ragionerie provinciali dello Stato (R.P.S.);

b) controlli ispettivi svolti dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) mediante verifiche amministrativo contabili eseguite presso le Amministrazioni pubbliche;

c) vigilanza e controllo sugli enti pubblici non territoriali e sull'attività svolta dai rappresentanti del MEF in seno ai Collegi sindacali e di revisione.

2. Il sistema delle Ragionerie, coordinato funzionalmente dall'IGF, si estrinseca nelle funzioni, nelle attività e nei controlli posti in essere dagli Uffici decentrati e territoriali della R.G.S..

Gli Uffici centrali del Bilancio (U.C.B. – ex Ragionerie Centrali) sono istituiti presso tutti i Ministeri con Portafoglio e, quale Ufficio centrale di ragioneria (U.C.R.), presso l'amministrazione dei Monopoli di Stato.

Essi svolgono molteplici attività: tengono le scritture contabili concernenti la gestione delle relative amministrazioni nell'ambito dell'unitarietà della gestione del bilancio dello Stato, controllano la regolarità dei singoli atti di spesa posti in essere dalle amministrazioni stesse (*auditing* di legalità), valutano gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, dei programmi e dei progetti, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione dello Stato.

In particolare gli Uffici Centrali di Bilancio ricevono dalle amministrazioni tutte le informazioni relative alla contabilità economica redatta per centri di costo e valutano gli oneri derivanti dai servizi istituzionali svolti dalle amministrazioni medesime, nonché quelli derivanti dai progetti finanziati tenendo conto delle unità previsionali di bilancio.

Infine, ai sensi della Legge di Contabilità di Stato, vigilano sull'osservanza delle norme che riguardano:

- la conservazione del patrimonio dello Stato;
- l'esatto accertamento delle entrate;
- la regolare gestione dei fondi di bilancio.

Gli UCB rappresentano, quindi, gli snodi essenziali della Ragioneria Generale dello Stato presso le Amministrazioni centrali, nei confronti delle quali svolgono azioni di supporto e vigilanza, nonché di coordinamento, finalizzate al corretto andamento della gestione finan-

ziaria e all'applicazione delle linee di bilancio. Con la Legge 246 del 2002, inoltre, sono stati ulteriormente rafforzati i compiti dedicati al monitoraggio puntuale delle spese e alla gestione delle scadenze connesse.

Ad ogni Ufficio centrale è affiancata una Conferenza permanente formata da rappresentanti degli stessi Uffici e dell'Amministrazione interessata. La Conferenza contribuisce ad assicurare l'efficacia dell'attività svolta da ogni singola Amministrazione nelle materie ad essa spettanti, come la programmazione dell'attività finanziaria ed il monitoraggio dello stato di attuazione delle manovre di bilancio.

Le Ragionerie Provinciali dello Stato (R.P.S.) hanno sede in ciascuno dei capoluoghi di provincia d'Italia e sono il terminale della rete di rapporti della Ragioneria con le amministrazioni decentralizzate. Esplicano principalmente funzioni di monitoraggio sui dati finanziari e sui processi amministrativi delle amministrazioni statali con competenza territoriale, nonché quelle di supporto delle amministrazioni stesse nella corretta applicazione delle norme. Le RPS costituiscono una parte importante del corpo della Ragioneria Generale dello Stato non solo in quanto gerarchicamente e funzionalmente dipendenti da essa ma, soprattutto, in quanto ne formano il tessuto connettivo con l'intero territorio nazionale e le amministrazioni decentralizzate. A livello di coordinamento organizzativo, le RPS dei capoluoghi di regione costituiscono strutture intermedie operative tra le RPS di un'area geografica e gli Uffici Centrali della Ragioneria. I principali compiti delle RPS possono così sintetizzarsi:

- controllo sugli atti amministrativi emessi dagli Uffici delle diverse Amministrazioni statali con competenza territoriale regionale, provinciale e infraprovinciale;
- tenuta delle scritture contabili, registrazione degli impegni, raccolta dei dati relativi alle rilevazioni ed alle risultanze della contabilità economica delle amministrazioni periferiche dello Stato;
- valutazione degli oneri relativi alle funzioni ed ai servizi svolti dalle amministrazioni stesse;
- controllo e monitoraggio della Finanza Pubblica secondo le attribuzioni della legge n. 246/2002 (in questa funzione costituiscono le strutture territoriali di riferimento della RGS);
- monitoraggio dell'attività dei collegi dei revisori dei conti presso le istituzioni scolastiche;
- monitoraggio e analisi dei dati comunicati dalle Pubbliche Amministrazioni di competenza territoriale in materia di consistenza del personale, delle relative spese, nonché delle attività svolte.

3. I Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) costituiscono la struttura operativa dell'Ispettorato generale di Finanza addetta allo svolgimento di controlli di regolarità amministrativa e contabile con competenza di carattere generale. A differenza dei servizi ispettivi delle singole Amministrazioni pubbliche, le funzioni dei S.I.Fi.P. non trovano origine in un rapporto gerarchico con gli uffici ispezionati, ma in una potestà ispettiva extra-gerarchica conferita dalla normativa vigente nei confronti delle amministrazioni statali ed interistituzionale nei confronti degli Enti pubblici e delle Autonomie locali.

L'attività di accertamento si fonda esclusivamente sulla documentazione amministrativa e contabile che i soggetti pubblici sono tenuti ad esibire (art. 3 della legge n. 1037/1939).

L'oggetto delle ispezioni è costituito dalle gestioni finanziarie e patrimoniali condotte da soggetti pubblici.

Le finalità dell'attività ispettiva consistono nel ricondurre ad economicità e legittimità le gestioni pubbliche; nel verificare la regolare produzione dei servizi; nel suggerire i provvedimenti dai quali possono derivare economie nella gestione del bilancio.

I destinatari delle ispezioni sono le seguenti Amministrazioni pubbliche:

- Amministrazioni statali, compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
- Aziende ed amministrazioni statali ad ordinamento autonomo;
- Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e loro consorzi ed associazioni;

- Istituzioni universitarie;
- Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- Enti pubblici non economici ed agenzie nazionali, regionali e locali;
- Amministrazioni, Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale;
- Enti pubblici, economici ed aziende che producono servizi di pubblica utilità;
- Altri soggetti pubblici o privati in relazione a protocolli d'intesa con le Amministrazioni centrali che possono disporre accertamenti verso tali soggetti.

La nuova organizzazione dei S.I.Fi.P. che trae origine dal D.M. 6 aprile 2006 prevede la sua articolazione a livello centrale in cinque settori, di cui uno di coordinamento e quattro operativi, ai quali sono attribuite specifiche competenze per materia.

Al fine di attuare il decentramento delle attività di verifica sul territorio, sono state istituite cinque circoscrizioni territoriali.

Un numero rilevante di ispettori ha la propria sede di lavoro presso le Ragionerie Provinciali dislocate sul territorio.

La dotazione organica si componeva, alla fine del 2006, di 152 posizioni dirigenziali di cui 5 preposte ai settori e 148 a funzioni ispettive e connessi compiti di coordinamento.

Ai dirigenti SIFIP, quindi, possono essere attribuite funzioni di capo settore, di coordinatore e di ispettore.

Il capo settore cura l'elaborazione e l'attuazione del programma ispettivo annuale.

Il coordinatore cura lo studio preliminare delle tematiche ispettive per rendere più incisiva e rapida l'attività di accertamento ispettivo; verifica, di concerto con l'Amministrazione vigilante, l'eliminazione delle situazioni di rilievo emerse dall'ispezione, sulla base di apposita istruttoria affidata in via permanente - e salvo avocazione alla R.G.S. – agli U.C.B. o alle R.P.S. in ragione di materia o di competenza territoriale.

L'ispettore effettua gli accertamenti ispettivi e redige la relazione.

4. Infine l'Ispettorato generale di finanza svolge direttamente, attraverso i suoi uffici, funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti pubblici non territoriali.

Tale attività si estrinseca nell'esame dei bilanci di previsione, dei conti consuntivi e delle deliberazioni più rilevanti dei Consigli di Amministrazione degli enti vigilati.

Accanto alle descritte funzioni l'Ispettorato coordina e vigila sull'attività svolta dai rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in seno ai Collegi sindacali e di revisione, mediante l'esame dei relativi verbali di riunione.

Attraverso i predetti componenti degli organi di revisione endoaziendale l'I.G.F. svolge un'azione di coordinamento, indagine e supporto ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

I revisori dei conti e i sindaci rappresentano l'elemento conduttore attraverso il quale:

- indicare agli amministratori degli enti ed organismi pubblici i principi della corretta gestione delle risorse pubbliche, in un contesto di norme di riferimento che necessitano di costante aggiornamento e reiterata incisività;
- acquisire *feedback* informativo per la costruzione di una realistica base dati, utile ai fini delle proposte di intervento normativo e delle decisioni di finanza pubblica;
- svolgere indagini su particolari aspetti significativi dal punto di vista amministrativo-contabile;
- monitorare criticità gestionali afferenti l'azione amministrativa e gli andamenti della spesa pubblica.

#### **1.4. I dati essenziali della gestione**

L'attività svolta nell'anno 2006, avuto riguardo ai meri aspetti quantitativi, può riassumersi nei seguenti dati essenziali:

TABELLA I – Attività svolta nel corso del 2006

Tipo di attività	Atti esaminati e rapporti redatti*)
Ispezioni presso Amministrazioni statali, Enti ed organismi pubblici ed altri beneficiari di risorse pubbliche nazionali e comunitarie	468
Bilanci di previsione di Enti ed organismi pubblici (Esame e conseguenti provvedimenti)	764
Deliberazioni di variazione di bilanci di previsione (Esame e conseguenti provvedimenti)	624
Conti consuntivi di Enti pubblici (Esame e conseguenti provvedimenti)	750
Deliberazioni dei Consigli di Amministrazione di Enti pubblici (Esame e conseguenti provvedimenti)	502
Verbali di Collegi sindacali e di revisione (Esame e conseguenti provvedimenti)	10.422

\*) Esclusi gli atti esaminati ed i rapporti redatti dagli Ambiti territoriali Scolastici e dalle Istituzioni Scolastiche che, per delega dell'I.G.F., fanno capo alle R.P.S. in ragione della ubicazione territoriale provinciale.

### 1.5. Prospettive future

L'assetto dei controlli di finanza pubblica delineati nel Cap. 1.3. è il frutto di stratificazioni normative succedutesi nel tempo.

Per quanto concerne i controlli di ragioneria, la loro vigente configurazione normativa discende da un orientamento legislativo che ha lentamente "sgretolato", prima con l'art. 11 D.P.R. 20 aprile 1994 n. 367 e successivamente con l'art. 7 D. L.vo 5 dicembre 1997 n. 430 e con l'art. 9 D.P.R. 20 febbraio 1998 n. 38, l'impianto originario della legge e del regolamento di contabilità dello Stato, fondato sul carattere impeditivo dell'efficacia dell'atto discendente dai predetti controlli.

Il sistema attuale, basato su di un mero auditing di legalità, seppure in linea con le esigenze di snellezza e celerità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle Amministrazioni statali, non sembra tuttavia il più idoneo ad assicurare efficaci politiche di contenimento delle spese.

Per quanto concerne gli enti pubblici non economici e quelli territoriali, la riduzione o la totale abolizione dei controlli esterni sugli atti in favore di quelli interni, svolti dal collegio dei revisori e dagli uffici di controllo interno, non ha sortito gli effetti sperati.

Sulla base di queste considerazioni, si rende necessario un ripensamento dell'attuale ordinamento dei controlli, volto a riconfigurare la loro architettura secondo modalità che, pur rispettando le esigenze di autonomia delle Amministrazioni pubbliche, consentano al Ministero dell'Economia e delle Finanze un reale governo della finanza pubblica.

Il ruolo di governo sopra delineato viene, inoltre, minato dalla tendenza della legislazione regionale, in tema di composizione dei collegi sindacali degli enti del Servizio Sanitario, a limitare od escludere la presenza in tali organi di controllo di rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto concerne, infine, il controllo ispettivo, le limitazioni dei poteri ispettivi dell'Ispettorato generale di finanza agli enti ed organismi pubblici, non risulta più in sintonia con l'allargamento della giurisdizione della Corte dei Conti in tema di responsabilità amministrativa.

L'asimmetria tra i poteri di intervento dell'Ispettorato generale di finanza e le attribuzioni della magistratura contabile, già rilevata in relazione ai più ampi poteri di controllo della Corte sugli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria secondo la disciplina dettata dalla legge n. 259 del 1958, si è ulteriormente evidenziata con il riaffidamento alla giurisdizione contabile delle controversie in tema di responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti di enti pubblici economici e di società a prevalente partecipazione pubblica.

L'ulteriore estensione della giurisdizione contabile anche a soggetti privati beneficiari di contributi pubblici, sulla base di un criterio di discriminazione tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile fondato non più sulla qualità del soggetto ma sulla natura del danno e degli scopi perseguiti, richiede un intervento normativo che allinei le competenze dell'Ispettorato generale di finanza al mutato quadro istituzionale di controllo sulla gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

La rivisitazione del quadro normativo attinente ai controlli esercitati o coordinati dall'Ispettorato generale di finanza, va, infine, perseguito nella prospettiva di una più stretta sinergia tra le attività di controllo svolte dalla Ragioneria generale e quelle di programmazione finanziaria e di intervento sulla legislazione di spesa.

Gli accertamenti degli organi di controllo devono essere sempre più finalizzati a fornire, agli organi preposti alla redazione del bilancio e della legge finanziaria, un quadro conoscitivo idoneo a realizzare efficaci politiche di riallocazione delle risorse pubbliche.





## **2. PROPOSTE DI MODIFICA DELLA NORMATIVA VIGENTE**

### **2.1. Premessa**

L'attività di verifica della regolarità amministrativo contabile delle gestioni degli enti ed organismi pubblici deve essere finalizzata, ai sensi dell'art. 7 della legge 26 luglio 1939 n. 1037, "a suggerire i provvedimenti dai quali possa derivare economia nella gestione del bilancio".

Dagli accertamenti compiuti dalla "rete dei controlli di finanza pubblica", descritta nel precedente capitolo, sono emerse numerose criticità gestionali ed operative che richiederebbero interventi correttivi e modificativi della normativa primaria e secondaria vigente.

Si segnalano, in particolare, i seguenti interventi, distinti per materia, rinviando al testo della relazione per ulteriori proposte di minore rilievo.

### **2.2. Giustizia**

#### *2.2.1. Depositi giudiziari di somme di denaro*

Le verifiche ispettive eseguite negli ultimi anni presso gli uffici giudiziari, in particolare tribunali e procure della repubblica, hanno evidenziato l'esistenza di rilevanti disponibilità finanziarie depositate presso il sistema bancario e postale, come conseguenza dei provvedimenti di sequestro di somme di denaro adottati nel corso di procedimenti giudiziari.

L'entità esatta delle predette risorse finanziarie oggetto di sequestro giudiziario non è quantificabile, in assenza di una raccolta sistematica di tali dati da parte del Ministero della Giustizia.

Per quanto concerne solo i depositi postali, al mese di novembre 2006, secondo informazioni rese dai responsabili della Cassa Depositi e Prestiti, i libretti postali giudiziari sul territorio nazionale erano pari a 600.000 per una giacenza totale di un miliardo e 700 milioni di euro circa.

Le descritte ingenti risorse finanziarie restano a disposizione degli operatori finanziari depositari per periodi mediamente molto lunghi legati alla conclusione del procedimento giudiziario ed all'adozione di provvedimenti di confisca o di dissequestro e restituzione delle somme agli aventi diritto.

La rilevanza delle risorse finanziarie congelate presso il sistema finanziario ha indotto l'Ispettorato ad elaborare una proposta di modifica normativa, condivisa con il Ministero della Giustizia, che consenta l'utilizzo immediato di parte delle descritte disponibilità finanziarie in attesa dell'esito dei procedimenti giudiziari.

La proposta elaborata prevede l'istituzione di un apposito fondo con gestione fuori bilancio nel quale fare confluire tutte le somme di denaro oggetto di sequestro penale.

Le ingenti disponibilità finanziarie versate al predetto fondo in qualità di custode giudiziario, potranno essere parzialmente utilizzate, in attesa dei provvedimenti giudiziari di confisca o restituzione, per finalità di interesse pubblico.

Il beneficio finanziario per il bilancio dello Stato non è quantificabile in quanto non sono disponibili dati complessivi sull'ammontare totale delle somme di denaro sottoposte a sequestro giudiziario.

Tale disciplina dovrebbe superare l'attuale normativa, finora non attivata per mancanza dei provvedimenti attuativi, che prevede, (art. 153 D.P.R. n. 115 del 2002) forme di deposito delle somme in sequestro presso i Concessionari della riscossione.

### 2.2.2. Cassa delle Ammende

Nel corso di una verifica amministrativo-contabile alla Cassa delle Ammende, sono emerse alcune disfunzioni non imputabili agli organi amministrativi dell'ente verificato, ma derivanti prevalentemente da un quadro normativo di riferimento non aderente ai nuovi compiti richiesti all'Istituto medesimo.

Al fine di evidenziare le principali problematiche riscontrate, nonché l'assetto normativo e di gestione, si riassumono i riferimenti normativi e di gestione della predetta Cassa, nonché le competenze e le finalità della stessa.

La Cassa delle Ammende è un Ente con personalità giuridica pubblica istituito dall'art. 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547.

La sua attività, inizialmente disciplinata con il R.D. 18 giugno 1931, n. 787 (Regolamento degli Istituti di Prevenzione e di Pena), integrato dal D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 (Regolamento di esecuzione della legge 26.7.1975, n. 354), successivamente modificato dal D.P.R. 18 maggio 1989, n. 248, è attualmente regolamentata dal D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà).

Gli accertamenti ispettivi hanno evidenziato le seguenti aree di criticità risolvibili con appositi interventi normativi:

#### • **semplificazione delle procedure di acquisizione delle entrate**

La Cassa è dotata di un "conto patrimoniale" ed un "conto depositi".

Secondo le disposizioni di cui alla legge n. 354/1975, l'Istituto in argomento attua la finalità primaria di sostenere, con appositi finanziamenti, l'attività svolta dai Consigli di Aiuto Sociale di cui agli artt. 74 e segg. della legge appena citata.

Tali competenze sono state ampliate con il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 che, all'art. 129, comma 2, ha previsto il finanziamento di progetti predisposti dall'Amministrazione penitenziaria che utilizza le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché i finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale.

Il comma 3 dello stesso articolo ha contemplato, inoltre, il finanziamento di programmi che attuino interventi di assistenza economica a favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, nonché programmi che tendano a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati, anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione.

Sul "**conto patrimoniale**" affluiscono le somme devolute alla Cassa per disposizione di legge (somme relative alla vendita dei corpi di reato non reclamati dagli aventi diritto, somme versate a seguito di sanzioni disciplinari, proventi delle manifatture carcerarie ecc.).

Sul "**conto depositi**" affluiscono le somme derivanti dai versamenti effettuati a titolo provvisorio e cauzionale (somme che costituiscono cauzioni disposte dall'autorità giudiziaria per misure di prevenzione, per buona condotta, nonché somme ritirate dai dimessi degli Istituti penitenziari).

Le somme dovute alla Cassa a vario titolo vengono versate ai Concessionari del servizio riscossioni, per essere poi trasferite alle tesorerie provinciali; queste ultime, a loro volta, sono tenute ad accreditare tali somme su un conto corrente speciale intestato "Cassa Depositi e Prestiti – Gestione principale", acceso presso la Tesoreria centrale.

Le somme dovute dagli Istituti penitenziari, invece, affluiscono direttamente alle competenti Sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato che provvedono ad accreditarle sul predetto conto corrente.

La Cassa Depositi e Prestiti ha l'obbligo di inviare semestralmente alla Cassa delle Ammende l'estratto del conto corrente.

Le vigenti modalità di versamento delle somme comportano alcune problematiche nella gestione del fondo depositi, atteso che i Concessionari, tenuti a riversare con scadenze periodiche le somme riscosse (di regola ogni 15 giorni), effettuano un unico versamento a fronte delle riscossioni del periodo, ivi comprese quelle relative ai depositi cauzionali. Tale prassi non consente alla Cassa di conoscere l'effettivo accreditamento delle singole somme e, conseguentemente, di intestare il relativo deposito a favore dell'obbligato.

Quanto sopra crea alcuni disagi, soprattutto nel momento in cui l'Autorità giudiziaria dispone la restituzione delle somme agli aventi diritto.

Le evidenziate problematiche, inducono a ritenere auspicabile un intervento del legislatore rivolto alla finalità di semplificazione delle modalità di versamento di tutte le somme che affluiscono al conto depositi, attraverso l'estensione delle modalità che attualmente vengono riservate alle somme provenienti dagli Istituti di prevenzione e pena.

#### • **Previsione di finalità aggiuntive per l'utilizzo delle risorse finanziarie della Cassa**

Gli accertamenti ispettivi hanno evidenziato che l'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione della Cassa è molto limitato.

In particolare, su una giacenza del fondo patrimonio a fine anno 2005 pari ad € 92.308.356 risultano utilizzate nello stesso anno somme per € 3.406.343 pari ad una percentuale del 3,7.

Il descritto grado di utilizzo delle disponibilità della Cassa può essere modificato solo con l'attribuzione, all'Ente in questione, di nuove funzioni di intervento.

In questo senso si potrebbe ipotizzare un impiego delle descritte ingenti risorse per interventi mirati di edilizia carceraria, volti alla ristrutturazione del patrimonio esistente o alla costruzione di nuovi penitenziari.

#### • **Riorganizzazione della struttura e dell'ordinamento della Cassa**

In merito all'organizzazione ed all'ordinamento contabile della Cassa, la lacunosità delle disposizioni contenute nella legge istitutiva n. 547/1932 andrebbe superata con un appropriato intervento normativo, peraltro già proposto dagli organi amministrativi del predetto Ente, che preveda l'istituzione di un organo di revisione contabile, attualmente non contemplato ed una disciplina di dettaglio sul funzionamento degli organi e sull'amministrazione e la contabilità dell'Ente stesso.

### **2.3. Trasporto aereo**

In occasione delle verifiche alle Società di gestione degli aeroporti si è riscontrato che l'**Imposta regionale sulle emissioni sonore** non è stata mai riscossa dalle Regioni visitate e che, comunque, in materia alcune regioni hanno legiferato con estremo ritardo, altre non hanno ancora legiferato. Poiché su tale materia la competenza regionale riguarda soltanto la regolamentazione delle modalità della riscossione dell'imposta, istituita con legge statale, si ritiene che le Regioni, con la loro omessa regolamentazione, abbiano prodotto un rilevante mancato introito per il fatto che tale imposta non è stata mai riscossa. Inoltre la loro omissione ha impedito di effettuare i programmi di risanamento e di disinquinamento acustico, secondo le finalità previste dal legislatore.

Prima di detta imposta regionale vi era una imposta statale, **l'imposta sul rumore**, prevista dall'art. 10, DL 27 aprile 1990 n. 90, convertito dalla legge 26 giugno 1990 n. 165. Le entrate derivanti dalla riscossione di detta imposta sono state incamerate dall'erario statale fino al 31 dicembre 2000, anno della sua soppressione, disposta con l'art. 95 della legge 21 novembre 2000 n. 342. Fino al 31 dicembre 2000 - fino a quando, cioè, detta imposta era statale -, essa veniva accertata dalle società di gestione (in caso di gestione totale o parziale dell'aeroporto), ovvero dalle Direzioni Aeroportuali dell'ENAC (in caso di gestione diretta), secondo le modalità previste dall'art. 3, comma 2 e 4 del DPR 20 agosto 1993 n. 434, e versata alla Tesoreria Provinciale dello Stato competente.

Con l'art. 90 della citata legge 342 è stata istituita la nuova Imposta regionale sulle emissioni sonore, che, fino al 2006, non è mai stata riscossa dalle Regioni.

A tal proposito si ricorda che:

a) il citato articolo 90 prevede che il gettito dell'imposta, a carico dei vettori, è destinato prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico e al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo di popolazioni residenti nelle zone A e B dell'intorno aeroportuale, come definite dal D.M. Ambiente del 31 ottobre 1997;

b) l'imposta nella misura di cui all'art. 92 della menzionata legge n. 342/2000<sup>1</sup> è dovuta ad ogni regione o provincia autonoma per ogni decollo ed atterraggio dell'aeromobile civile negli aeroporti civili;

c) la ripartizione del gettito dell'imposta viene effettuata al proprio interno da ciascuna regione o provincia autonoma sulla base di programmi di risanamento e di disinquinamento acustico presentati dai comuni dell'intorno aeroportuale ed elaborati sui dati rilevati dai sistemi di monitoraggio acustico realizzati in conformità al D.M. Ambiente del 20 maggio 1999;

d) con uno o più decreti del Ministro delle finanze (oggi MEF), emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988 n. 400, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione (oggi Ministero dei Trasporti) e con il Ministro dell'ambiente (oggi Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità applicative dell'imposta.

Il provvedimento di cui al punto d) non è stato mai emanato, a causa della novella costituzionale apportata al Titolo V della Costituzione, ed in particolare all'art. 117, modificato dall'art. 3, legge costituzionale 18 ottobre 2001. Detta norma costituzionale ha trasferito alle Regioni anche quel potere regolamentare, che l'art. 90, comma 4 della legge 342 aveva affi-

---

<sup>1</sup> L'art 92 della legge 342 regola la *Determinazione ed il versamento dell'imposta nel modo seguente:*

1. *L'imposta di cui all'articolo 90 è determinata, sulla base dell'emissione sonora dell'aeromobile civile come indicata nelle norme sulla certificazione acustica internazionale, nelle seguenti misure:*

a) *classe 1: £ 479 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e £ 631 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione e ad elica senza certificazione acustica;*

b) *classe 2: £ 359 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e £ 473 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 2 dell'allegato XVI alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, di cui al decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616;*

c) *classe 3: £ 120 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e £ 158 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 3 dell'allegato XVI alla Convenzione citata alla lettera b) del presente comma e ad elica muniti di certificazione acustica.*

2. *Le misure di cui al comma 1 possono, con legge delle regioni o delle province autonome interessate, essere elevate fino al 15 per cento nel caso che il decollo o l'atterraggio dell'aeromobile avvenga nelle fasce orarie di maggiore utilizzazione, individuate dal Ministro dei trasporti e della navigazione con proprio decreto.*

3. *Entro il 1° gennaio 2004, il Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro dell'ambiente, verifica, sulla base dei dati forniti dalle regioni, se e in che misura le finalità indicate al comma 1 dell'articolo 90 siano state realizzate con l'utilizzo del gettito già acquisito. In caso di esito positivo, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le misure dell'imposta indicate al comma 1 possono essere modificate".*

dato al Ministero delle Finanze, di concerto con i Ministeri dei Trasporti e dell'Ambiente, al fine di disciplinare *“le modalità applicative dell'imposta”*<sup>2</sup>.

Di conseguenza, ai sensi dell'art. 117, comma 6 della Costituzione novellata, la potestà regolamentare in tale materia spetta alle Regioni<sup>3</sup>, che avrebbero dovuto disciplinare la modalità della ripartizione del gettito e di riscossione della stessa imposta.

Come detto la maggior parte delle regioni non ha proceduto alla regolamentazione delle modalità di riscossione di detta imposta. Mentre alcune lo hanno fatto in ritardo.

Si citano due esempi di attuazione dell'art. 90, legge 342/90.

A) la Regione Lombardia ha dato attuazione a detta norma attraverso la Legge Regionale 14 luglio 2003 n. 10. In particolare l'art. 67 ha stabilito che *“Le modalità di accertamento, di liquidazione, di riscossione, di recupero, di rimborso delle tasse di cui alla presente sezione e di applicazione delle sanzioni, sono stabilite con apposito regolamento.*

a) *La Giunta regionale è autorizzata a disporre in merito alla stipulazione di apposite convenzioni con le società di gestione degli aeroporti, ovvero con fiduciari di cui all'art. 7, del DPR 15 novembre 1982, n. 1085 (modalità per l'accertamento, la riscossione, il versamento dei diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile), ai fini dell'espletamento delle attività di cui al comma 1”.*

b) A tutt'oggi non risulta emanato il regolamento previsto dalla norma regionale citata e non è stata stipulata alcuna convenzione con le società di gestione degli aeroporti lombardi o con altri fiduciari per la riscossione di detta imposta.

B) la Regione Toscana ha approvato la legge 19 dicembre 2003, n. 58, che, all'art. 11, ha disposto l'emanazione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della citata norma, di un regolamento regionale il quale *“può prevedere che la riscossione dell'imposta sia effettuata anche tramite le società di gestione degli aeroporti oppure tramite fiduciari di cui all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 1982, n. 1085”.*

Neanche in questo caso risultano essere state attivate convenzioni con i gestori degli aeroporti toscani.

Va, comunque, rilevato che i vettori aerei non hanno mai gradito questa imposta con la conseguenza che, di fatto, gli oneri per l'adeguamento strutturale degli aeroporti e della tutela ambientale rimangono a totale carico dello Stato e degli altri organismi pubblici competenti, senza alcuna rivalsa sugli utenti aeroportuali.

## 2.4. Servizi pubblici locali

In sede di verifica delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, è emersa l'esigenza di interventi normativi volti ad adeguare la normativa nazionale ai più recenti orientamenti della giurisprudenza comunitaria.

Tale esigenza è nata dalla constatazione di una costante riduzione delle forme tradizionali di gestione (direttamente o con affidamento a terzi privati), e di un contestuale esponenziale incremento del ricorso all'utilizzo di strutture associative (societarie o consortili), cui demandare la concreta gestione del servizio.

Infatti, negli ultimi anni si è assistito ad una proliferazione di queste strutture societarie, fenomeno favorito anche dalla possibilità per le stesse di operare senza i vincoli e condizionamenti del regime pubblicistico, oltre che in sede di erogazione del servizio, anche con riferimento alle assunzioni del personale, evitando i reiterati blocchi delle assunzioni nel pubblico impiego.

---

<sup>2</sup> L'art. 90, comma 4 della legge 342 così recita: *“Con uno o più decreti del Ministro delle finanze, emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione e con il Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità applicative dell'imposta”.*

<sup>3</sup> L'art. 117, comma 6 così recita: *“... La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia ...”*

Tali strutture societarie o parasocietarie sono, da ultimo, finite sotto i riflettori della giurisprudenza comunitaria che ha stigmatizzato gli accennati fenomeni, soprattutto sotto il profilo delle modalità di affidamento della gestione del servizio, spesso considerate contrastanti con il principio di libera concorrenza che informa numerose disposizioni del Trattato UE.

Numerose, infatti, sono state le decisioni dei tribunali nazionali e della Corte di giustizia europea riguardanti sia le ipotesi di affidamento a società miste pubblico-privato, sia quelle nelle quali la gestione venga demandata in via diretta (senza gara) a strutture interamente pubbliche (cd. affidamento in house).

Per la prima ipotesi, l'art. 113 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, rubricato "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", al comma 5 disciplina le modalità di conferimento della titolarità del servizio.

In particolare, la lettera b) prevede un affidamento a favore di "*società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche*".

Pertanto, ai sensi della norma citata, la presenza all'interno della compagine societaria di un socio privato non esclude la possibilità di affidare direttamente all'organismo la gestione del servizio, purché la scelta dello stesso sia avvenuta attraverso procedimenti di evidenza pubblica.

Le diverse pronunce (Sentenza Stadt Halle dell'11 gennaio 2005, causa C-26/03; Sentenza Abfall del 10 novembre 2005, causa C-29/04; Sentenza AMTAB del 6 aprile 2006, causa C-410/04) hanno condotto all'affermazione del principio secondo cui, se la società concessionaria è una società aperta, anche solo in parte, al capitale privato, tale circostanza impedisce di considerarla una struttura di gestione "interna" di un servizio pubblico nell'ambito dell'ente pubblico che la detiene".

I Tribunali amministrativi regionali si sono dimostrati sensibili alle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza comunitaria. In tal senso vanno lette alcune pronunce emanate nel corso del 2006 (TAR Campania, Sentenza n. 3135 del 2006; Tar Catanzaro, Sentenza n. 571 del 2006; TAR Latina, Sentenza n. 310 del 2006; Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, Sentenza n. 589 del 2006).

In quest'ultima sentenza il giudice si pone esplicitamente il problema del contrasto tra la normativa nazionale e la giurisprudenza comunitaria e precisa che "deve affermarsi la forza prevalente dei principi comunitari ..., con conseguente quiescenza della disposizione interna con gli stessi in conflitto". La norma interna (art. 113, comma 5, lett. b, del D. Lgs. 267/2000) viene dunque di fatto disapplicata. Risulta quindi evidente il contrasto tra tale norma e la giurisprudenza cui si è accennato.

Gli stessi problemi si presentano per la seconda ipotesi (cd. affidamento in house), in cui l'ordinamento (art. 113, comma 5, lett. c, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) consente a soggetti pubblici di disattendere i canoni della libera concorrenza.

Il fenomeno è previsto e disciplinato alla lettera c) del più volte citato art. 113 c. 5, nella parte in cui dispone che la titolarità del servizio possa essere conferita "*a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano*".

Non è sufficiente la proprietà esclusiva delle quote da parte dell'ente pubblico per potersi procedere all'affidamento diretto, essendo a tal fine ulteriormente necessario che l'ente stesso eserciti sull'organismo societario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, in tal senso intendendosi un rapporto equivalente ad una relazione di subordinazione gerarchica (tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario), e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

La Corte di Giustizia UE si è assunta il compito di dare contenuto alla norma astratta, definendo i presupposti per la ricorrenza dei due requisiti, i quali devono sussistere entram-

bi perché l'Ente possa procedere all'affidamento diretto (Sentenza Teckal del 18 novembre 1999, causa C-107/98; Sentenza Parking Brixen del 13 ottobre 2005, causa C-458/03).

A tale orientamento si sono uniformati anche i giudici nazionali (Tar Sardegna, Sentenza n. 1729 del 2005; Tar Friuli, Sentenza n. 634 del 2005; Tar Catania, Sentenza n. 198 del 2006; Tar Milano, Sentenza n. 1837 del 2006; Consiglio di Stato, Sentenza n. 4440 del 2006; Consiglio di Stato, Sentenza n. 5072 del 2006).

Alla luce del citato orientamento giurisprudenziale appare chiaro come siano estremamente limitati, e comunque di strettissima interpretazione, i casi in cui un ente locale, usufruendo della facoltà di cui all'art. 113, comma 5, può procedere all'affidamento diretto di propri servizi pubblici a società delle quali detenga la totalità o una frazione delle quote.

È ormai improcrastinabile un intervento normativo che, nel dettare delle nuove linee guida, incida sulle situazioni in essere, sì da eliminare i motivi di contrasto tra ordinamento nazionale e comunitario. Il legislatore si è finora affidato ad iniziative settoriali, relative cioè a singoli, ben individuati servizi pubblici. È il caso del trasporto pubblico locale, per il quale l'art. 18, comma 2, del D. Lgs. 422/1997 prevede, per la scelta del gestore del servizio, il ricorso sempre e comunque alle procedure concorsuali. E nello stesso senso il più volte citato art. 113, al comma 1 bis dispone che *“le disposizioni del presente articolo non si applicano al settore del trasporto pubblico locale, che resta disciplinato dal decreto legislativo 422/97 e successive modificazioni”*.

L'auspicato intervento normativo dovrebbe avere invece carattere più generale, tendendo da un lato ad eliminare gli accennati motivi di contrasto tra la disciplina nazionale e l'ordinamento comunitario, e dall'altro a disciplinare con un regime transitorio le situazioni in essere, con particolare riferimento agli affidamenti diretti alle società miste.

Non va poi trascurato un ulteriore aspetto di criticità, anch'esso probabilmente meritevole di attenzione in sede normativa, e relativo ai rapporti tra le strutture societarie, gli enti locali detentori delle quote e gli obblighi nascenti in capo a questi ultimi per effetto dell'adesione del Paese al Patto di stabilità e crescita. Infatti, dall'emanazione delle legge n. 448/1998 (Legge finanziaria 1999), lo Stato ha chiesto agli enti locali di concorrere al raggiungimento degli obiettivi fissati ed ha dettato regole sempre più stringenti, incidendo su natura e quantità delle loro spese.

Il problema nasce in quanto tali vincoli riguardano Province, Comuni e Comunità montane, ma non le loro articolazioni societarie, le quali si giovano di una struttura privatistica o para-privatistica.

Ove invece si consideri che gli enti locali tendono ormai ad allocare in tali strutture la parte più consistente della propria attività, appare quanto mai opportuna una riforma che pervenga ad una rappresentazione contabile unitaria del complesso dei rapporti giuridici facenti capo, direttamente o indirettamente, all'ente stesso (bilancio consolidato), in modo da avere una rappresentazione veritiera e completa della situazione contabile, finanziaria e patrimoniale. Ciò comporterebbe l'applicazione dei provvedimenti di monitoraggio e controllo della spesa pubblica anche alle connesse strutture societarie.







### 3. ATTIVITÀ ISPETTIVA

#### 3.1. Informazioni generali

L'attività di accertamento della regolarità amministrativo-contabile (c.d. controllo di conformità) svolta dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) nel corso del 2006 può riassumersi nei seguenti dati di sintesi:

Attività dei Servizi ispettivi di finanza pubblica	valori
Verifiche amministrativo-contabili	468
Denunce alla Corte dei conti	183*
Denunce alle Procure della Repubblica	4
Denunce alla Guardia di Finanza	2

*\*) Dato parziale poiché le eventuali segnalazioni alla Corte dei conti sono effettuate dopo la 1<sup>a</sup> trattazione del referto ispettivo.*

Alle verifiche amministrativo-contabili di tipo extra-gerarchico nei confronti di altre Amministrazioni statali, di Enti ed Organismi pubblici e di Autonomie locali, va poi aggiunta l'attività connessa a n. 4 incarichi di "Commissario ad acta" svolta dal Settore primo, nonché quella di tipo gerarchico, rivolta agli Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il programma ispettivo per l'anno 2006 prevedeva l'esecuzione di verifiche tendenti, in generale, ad accertare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni condotte da organismi pubblici ed, in particolare, ad acquisire elementi di conoscenza su determinate problematiche di rilevanza per la finanza pubblica.

Il conseguimento degli obiettivi programmati è stato ricercato con l'impiego delle diverse metodologie ispettive: con le verifiche "puntuali", generali e mirate, è stata controllata la regolarità amministrativa e contabile delle gestioni finanziarie pubbliche; con quelle "finalizzate", costituite da un complesso coordinato di ispezioni, sono stati effettuati i monitoraggi su procedure di spesa di rilievo per la finanza pubblica.

Il prodotto ispettivo ha evidenziato nell'anno 2006 un incremento rispetto all'anno precedente, passando dalle 457 verifiche amministrativo-contabili effettuate nel 2005 alle 468 svolte nel 2006, oltre ai citati incarichi di "Commissario ad acta".

Tale incremento è maggiormente significativo tenuto conto che nell'anno considerato si è verificata una contrazione della consistenza del personale ispettivo, prevalentemente per collocamento a riposo, non compensata da "turn over".

Il numero dei Dirigenti S.I.Fi.P., infatti, è passato da n. 118 unità al 31.12.2005 a n. 109 unità al 31.12.2006.

## 3.2. Verifiche presso uffici statali

### 3.2.1. Ministero degli affari esteri

I controlli effettuati nel corso dell'anno 2006, attraverso verifiche effettuate congiuntamente con i funzionari dell'Ispettorato del Ministero degli Affari Esteri, hanno posto in evidenza, in generale, l'opportunità di adottare ulteriori misure di contenimento delle spese, di razionalizzazione della gestione delle risorse finanziarie e di aumento dei proventi per i servizi prestati all'estero.

Anche nel corso delle verifiche amministrativo-contabili svolte nel 2006 sono stati presi in esame gli aspetti legati alla proficua utilizzazione del patrimonio immobiliare, valutando i costi di locazione e di gestione. L'attività ha avuto come scopo, inoltre, di stimolare riflessioni ed interventi mirati a valutare le possibilità di nuove acquisizioni, nei casi di costi inferiori o uguali a quelli sostenuti per le locazioni. Al riguardo, infatti, sono state individuate situazioni in cui canoni passivi di locazione sono superiori ai canoni medi di mercato.

Sotto questo profilo appare degna di nota la previsione di cui all'art. 22 della legge 23 dicembre 2000 n. 389, nella parte in cui si prevede per l'acquisto di immobili la possibilità di fare ricorso alla "locazione finanziaria".

Le più evidenti distorsioni hanno riguardato:

- la necessità di provvedere nei termini ai versamenti delle percezioni sul CCVT (legge 6.2.1985 n. 15, circolare M.A.E. n. 11/1985);
- irregolarità e vizi nei procedimenti di spesa e nell'attività contrattuale in genere, in difformità a quanto previsto dal D.P.R. n. 116/1990, dal D.M. n. 362/1990 e dal D.P.R. n. 120/2000;
- applicazione delle tariffe consolari in misura inferiore al dovuto per atti di procura speciale (tabella annessa alla legge n. 185/1983);
- casi di disordine e di mancato aggiornamento nella tenuta degli inventari;
- situazioni di ritardo nella presentazione della rendicontazione, soprattutto per quanto concerne i fondi destinati alla Cooperazione, e la necessità di rivedere i sistemi di incasso e registrazione delle entrate.

L'analisi della gestione e dei costi del personale ha evidenziato in alcuni casi l'opportunità di rimodulare le dotazioni organiche degli uffici, anche attraverso forme di "mobilità", privilegiando laddove possibile ed in relazione al numero chiuso esistente, il ricorso ai contrattisti locali piuttosto dei dipendenti di ruolo, al fine di conseguire un ottimale dimensionamento. È stata evidenziata la necessità di provvedere all'assegnazione dei posti funzione nelle sedi estere, in coerenza con l'inquadramento nella posizione economica superiore conseguita a seguito di riqualificazione professionale.

Inoltre, la costruzione di alcuni indicatori gestionali ha messo in risalto la necessità di intervenire su alcuni aspetti dell'attività amministrativa delle Rappresentanze Diplomatiche, allo scopo di eliminare aree di inefficienza e distorsioni nelle procedure.

Nell'attività di verifica non si è mancato di stimolare, accanto al rilievo delle situazioni di illegittimità e di irregolarità, l'adozione di direttive volte ad avviare a soluzione le questioni sollevate.

In questa ottica e con la finalità di promozione delle "pratiche migliori", per quelle sedi dove sono risultate presenti più strutture riconducibili allo stesso processo gestionale sono state date indicazioni per arrivare ad una gestione contabile unificata, realizzando, così, utili economie di scala. Tali auspici hanno trovato espressione nella legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296, comma 404, lett. g), che dispone l'unificazione dei servizi contabili degli Uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città.

Dalle verifiche, inoltre, è stato più volte evidenziato l'irregolare recupero compensativo di ore di servizio in conseguenza dell'istituto della reperibilità del personale in servizio presso le Sedi estere, nonostante la Corte dei Conti, nel condividere pienamente le considerazioni dei S.I.Fi.P., abbia invitato il MAE, fin dal dicembre 2005, ad uniformarsi, per il futuro, alle indicazioni ricevute.

Inoltre, per la rimozione di alcune criticità, sono state proposte le modifiche normative recepite prima dal Decreto legge per il rilancio della produttività e poi dal Decreto Interministeriale MAE-MEF 31 gennaio 2006, che consentiranno di semplificare la rendicontazione delle spese di vecchia data e di normalizzare la situazione dei rendiconti riguardanti l'attività di cooperazione allo sviluppo.

Per quanto concerne gli Istituti italiani di cultura è stata accertata la pressoché totale applicazione del corretto regime fiscale sui compensi e gli onorari corrisposti ad artisti e conferenzieri, aventi domicilio fiscale in Italia.

È stata rilevata la necessità di esplicitare i criteri di determinazione degli organici dei docenti in relazione all'offerta dei corsi di lingua italiana, per una efficiente gestione delle risorse.

Alcune situazioni di illegittimità sono state ancora rilevate con riferimento alle spese per attività promozionali e di rappresentanza. Un'attenzione di tipo particolare è stata anche rivolta alla gestione dei corsi di lingua ed ai rapporti di tipo convenzionale con le Società e gli Organismi deputati alla diffusione ed all'insegnamento della lingua italiana.

Dall'attività di controllo è emersa, inoltre, la necessità di incrementare le entrate con attività di sponsorizzazione e tutelare meglio l'Amministrazione italiana dai rischi di possibile contenzioso con il personale assunto localmente e con i docenti dei corsi di lingua.

Quanto emerso dalle verifiche è stato posto all'attenzione del Ministero degli Affari Esteri, evidenziando:

- la convenienza di rivedere alcuni importi concernenti le prestazioni di servizi disciplinati dalla Tariffa Consolare in vigore, correlandoli maggiormente ai costi di produzione ed anche a quelli locali;

- l'opportunità di valutare il conferimento di alcuni servizi di natura assistenziale ad adeguate strutture locali (organizzazioni e comitati italiani) in regime di "outsourcing", in modo da liberare risorse umane e realizzare economie di spesa;

- l'opportunità di ipotizzare un diverso sistema di assegnazione delle risorse privilegiando, ove possibile e con riferimento alle singole sedi, l'istituto delle "risorse proprie".

### *3.2.2. Ministero dell'interno*

#### **Uffici territoriali del governo**

Nel corso dell'anno 2006 ha avuto seguito l'attività di verifica degli Uffici territoriali del governo (ex Prefetture), finalizzata ad accertare il livello di applicazione della norma di semplificazione in materia di sequestri amministrativi, confisca ed alienazione dei veicoli, introdotta dall'art. 38 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326 la cui corretta applicazione ha importanti riflessi sulla riduzione degli oneri a carico dell'Erario.

Detto articolo, infatti, ha modificato ed integrato, tra l'altro, l'art. 213, commi 2 e 3 e l'art. 214, comma 1, del Codice della strada (D.L.vo 30 aprile 1992, n. 285).

In sintesi, la disposizione ha sostituito la precedente procedura, che prevedeva l'anticipazione delle spese di custodia da parte dell'Erario fino al provvedimento di confisca del bene e la sopportazione di tali spese dopo la confisca stessa e fino alla definitiva vendita del bene. Con la nuova procedura, il costo per la custodia, in linea generale, non è più anticipato dallo Stato - che deve provvedere ad introitare solo le sanzioni principali - ma grava direttamente sul proprietario o sul conducente del veicolo sequestrato. Lo stesso discorso vale per la procedura di rottamazione che è affidata alle depositerie, in possesso di particolari requisiti, che acquistano i beni.

In occasione delle verifiche ispettive espletate, è stato accertato, prima di tutto, un certo ritardo nell'applicazione della nuova normativa, malgrado le disposizioni impartite a suo tempo dal Ministero dell'Interno con apposita circolare. Infatti, solo a partire dall'anno 2005 gli organi accertatori hanno dato sostanziale applicazione alla citata normativa, con l'affidamento dei veicoli sequestrati in custodia ai proprietari per circa il 50% dei casi.

Inoltre, le procedure di gara pubblica (licitazione privata) per l'affidamento del servizio di recupero, custodia ed acquisto dei veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi dell'art. 214/bis del D.lgs 30.4.1992, innovato dal ripetuto art. 38, non hanno avuto esito positivo per mancanza di domande. Il Ministero con circolare prot. n. M6326/50 del 18.4.2005 ha impartito disposizioni alle prefetture interessate in ordine alle iniziative da avviare al fine di individuare i soggetti cui affidare, mediante trattativa privata, il servizio di custodia ed acquisto veicoli ai sensi dell'art. 214 bis del D. Lgs. n. 285/1992 e successive modificazioni e integrazioni. Pertanto, l'Amministrazione pur di proseguire nelle procedure di alienazione previste dalla nuova normativa (fase a regime) ha autorizzato, sino a quando non verrà individuato il custode acquirente "unico", la vendita dei veicoli giacenti ai singoli custodi presso i quali si trovano i veicoli stessi.

È stato poi riscontrato che gli uffici verificati, pur trovandosi di fronte a situazioni di sequestro per le quali ricorrevano le condizioni previste per la procedura straordinaria, hanno proceduto al computo delle spese di custodia sulla base delle tariffe preesistenti all'entrata in vigore del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, e quindi meno convenienti per l'Amministrazione. Le condizioni richieste per l'inclusione dei veicoli nella citata procedura straordinaria di alienazione, con conseguente applicazione delle più convenienti "tariffe in deroga" si riassumono qui di seguito:

- custodia iniziata prima del 30.9.2001;
- immatricolazione per la prima volta prima del 30.9.1998;
- assenza di interesse storico o collezionistico;
- custodia a seguito dell'applicazione della misura del sequestro e di altre sanzioni accessorie previste dal codice della strada;
- mancata presentazione, da parte del custode-depositario, della fattura per il pagamento delle spese di custodia, alla data del 21.4.2004.

In materia di sequestri amministrativi, continuano inoltre a persistere le criticità riguardanti il mancato recupero delle somme liquidate a titolo di indennità di custodia e delle relative sanzioni nei confronti dei trasgressori. Infine, in materia di disciplina sanzionatoria degli assegni bancari e postali (legge 15 dicembre 1990, n. 386, come modificata dalla legge 30 dicembre 1999, n. 507), anche se si è registrato un certo miglioramento rispetto all'applicazione iniziale della nuova disciplina, sono ancora numerosi i casi in cui la notifica della contestazione degli estremi delle violazioni commesse avviene oltre il prescritto termine di novanta giorni.

Tra le altre irregolarità rilevate si segnalano anche i ritardi nell'iscrizione a ruolo dei crediti vantati, spesso a ridosso del termine prescrizione, con numerosi casi di decadenza del diritto a riscuotere, mentre, per gli alloggi di servizio gratuiti connessi con l'incarico ed in temporanea concessione, spicca il mancato recupero delle spese inerenti alle utenze (acqua, energia elettrica, riscaldamento, oneri condominiali, Tarsu).

## Questure

Nel 2006 è proseguita l'attività di verifica delle Questure, volta ad accertare, la corretta applicazione del DPR 2.8.2002, n. 215 relativo alle modalità di chiusura del fondo scorta; la corretta erogazione dei compensi accessori erogati al personale della polizia di Stato e la regolare gestione degli alloggi di servizio.

Tra le questioni e gli argomenti più rilevanti affrontati nell'ambito dell'attività ispettiva si segnalano:

- la mancata applicazione delle nuove modalità di chiusura del fondo scorta, con diverse criticità nella contabilizzazione e gestione dei "biancosegni" e nel recupero delle somme anticipate per le spese di missione;
- le irregolarità nelle liquidazioni e pagamenti delle prestazioni di lavoro straordinario, delle indennità di missione, delle indennità di imbarco, delle indennità di aeronavigazione;
- la corresponsione al personale dell'indennità pensionabile per un importo superiore al limite del 50%, previsto dall'art. 1, comma 2 della legge 5.8.78, n. 505, in caso di cumulabi-

lità dell'indennità di aeronavigazione e dell'indennità volo (artt. 5 e 6 della legge 23.3.83, n. 78) con l'indennità pensionabile.

In merito, poi, alla gestione degli alloggi di servizio sono state evidenziate varie irregolarità, che vanno dalla mancata ricognizione degli alloggi di servizio in temporanea concessione e di quelli connessi con l'incarico; all'occupazione senza titolo; al mancato pagamento dei canoni o all'omesso adeguamento degli stessi. Sono state rilevate, inoltre, irregolarità e notevoli ritardi nella procedura di recupero, nei confronti degli assegnatari, delle quote di spese condominiali; di riscaldamento; di utenze relative al consumo idrico; gas; energia elettrica e degli stessi alloggi nei casi in cui l'occupante non è più titolare dei requisiti richiesti dalle norme settoriali. Altra tematica affrontata è quella attinente l'occupazione degli alloggi collettivi da parte del personale che non ha alcun titolo per tale privilegio.

È stata, inoltre, proposta una nuova disposizione normativa tendente ad estendere anche al Personale di Polizia di Stato le disposizioni dettate dai Regolamenti relativi agli alloggi di servizio delle Forze armate e dei Vigili del fuoco (DM 23.1.2004, n. 88 e DM 6.10.2003, n. 296).

Infine, in ordine ai criteri da osservare per il computo del tempo impiegato per la consumazione dei pasti ai fini dell'espletamento dell'orario giornaliero di servizio da parte del personale della polizia di Stato che non effettua il recupero di tali tempi, l'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico si è pronunciato con foglio del 13 giugno 2005, prot. n. 78935 precisando che: "considerato che gli accordi di lavoro per il personale appartenente alle forze di polizia sia ad ordinamento militare che civile hanno fissato l'orario di lavoro in 36 ore settimanali senza prevedere alcunché circa la durata della pausa per il pasto, si ritiene che il tempo trascorso, di circa 30 minuti, non possa costituire orario di servizio tenuto presente anche che l'interruzione della giornata lavorativa è preordinata al ripristino delle energie psico-fisiche del dipendente". Analogo orientamento si rinviene nelle risoluzioni dell'Agenzia delle Entrate del 30.3.2000, n. 41 e del 15.12.2004, n. 153.

## **Vigili del fuoco**

Per quanto attiene le verifiche ispettive espletate presso le sedi dipartimentali dei vigili del fuoco, si rappresenta che tra le anomalie riscontrate, assumono particolare rilievo i casi di:

- carenze nella gestione degli alloggi di servizio. È stato più volte accertato il mancato aggiornamento dei canoni per l'utilizzo degli alloggi a titolo oneroso e la mancata procedura concorsuale prevista per la loro assegnazione secondo quanto dispone il vigente DM 6.10.2003, n. 296;
- mancata applicazione, nei casi previsti dalle norme vigenti, delle marche da bollo sulle istanze con le quali si richiede il servizio di vigilanza a cura dei Vigili del fuoco in difformità di quanto, nel merito, dispone la legge 26.7.1965, n. 966 e successive modificazioni.

### *3.2.3. Ministero della difesa*

Sulla base delle esperienze passate, gli accertamenti ispettivi effettuati nell'ambito del Ministero della Difesa hanno perseguito le seguenti finalità: la regolarità della gestione amministrativa e finanziaria, la legittimità della liquidazione dei compensi al personale dipendente (trattamento economico fondamentale ed accessorio) e l'economico impiego dei materiali.

## **Regolarità della gestione amministrativa e finanziaria**

Le attività di verifica hanno tenuto conto dei processi di trasformazione in atto nel Modello Difesa ed hanno consentito di ottenere una serie di informazioni e notizie che possono costituire un utile bagaglio di conoscenza per l'Amministrazione centrale interessata. Sotto questo profilo è appena il caso di fare un cenno alla necessità di riconsiderare gli organici in relazione alla diminuzione di alcune attività, soprattutto con riferimento al personale civile.

In via generale, tra i principali motivi di rilievo emersi a seguito degli accertamenti si possono indicare alcune situazioni caratterizzate da:

- carenza nella programmazione delle attività e conseguente lievitazione dei costi;
- necessità di programmazione nei limiti delle assegnazioni previste;
- necessità di un costante monitoraggio della spesa;
- irregolarità nell'utilizzazione del fondo scorta;
- eccessiva giacenza mensile dei fondi nella cassa di riserva.

Sono state, dunque, evidenziate ancora posizioni rivelatrici di una non equilibrata programmazione, gestione ed erogazione della spesa, in contrasto con le disposizioni del Regolamento Amministrativo Unificato (R.A.U.), approvato con D.P.R. 5 giugno 1976 n. 1076, abrogato e sostituito, a decorrere dal 1 gennaio 2007, dal nuovo Regolamento approvato con D.P.R. 21 febbraio 2006 n. 167, e con la vigente normativa in materia di contabilità pubblica.

L'utilizzazione delle dotazioni del fondo scorta è stata talvolta caratterizzata da un impiego improprio delle risorse.

### **Trattamento economico del personale dipendente**

I controlli effettuati in questo specifico settore hanno avuto a riferimento principalmente la corresponsione degli “emolumenti di carattere accessorio”.

Dalle verifiche sono emerse diverse tipologie d'irregolarità, sia per quanto concerne il trattamento di missione che per altre specifiche indennità erogate, talvolta, anche in difformità al dettato normativo, come è il caso dell'indennità di campagna che con atto amministrativo (circolare Persomil 3 gennaio 2005 n. 05/IV/12/214) è stata erogata anche a personale militare non applicato a reparti operativi.

Situazioni caratterizzate da corresponsioni effettuate con modalità più estensive, o in contrasto, rispetto ai criteri fissati dalle norme, sono state riscontrate con riferimento alla corresponsione del Fondo Unico di Amministrazione ai sensi dell'art. 32 del CCNL.

Sono risultati in diminuzione, ma non ancora del tutto eliminati, i casi di mancata adozione di sistemi di rilevazione automatizzata delle presenze del personale, presupposto per assicurare la corretta gestione ed il pagamento degli emolumenti accessori al personale in servizio (legge 30 dicembre 1991 n. 412, art. 9; legge 22 dicembre 1994 n. 724, art. 22 comma 3).

Le verifiche, inoltre, hanno costantemente rilevato la necessità di revisione delle Tabelle Organiche per riequilibrare situazioni di esuberanti con quelle di carenze di personale, nel rispetto delle effettive esigenze degli Enti e di una gestione razionale delle risorse umane.

### **Beni demaniali**

Ancora nel corso del 2006 sono stati svolti accertamenti ispettivi presso Reparti Infrastrutture dell'Esercito e Direzioni Genio della Marina Militare, tra i cui compiti istituzionali vi è la gestione del patrimonio immobiliare del Ministero della Difesa. In particolare, si è proceduto a verificare l'ubicazione degli immobili, il loro regolare accatastamento e gli interventi manutentivi più rilevanti ai fini della proficua utilizzazione delle disponibilità finanziarie.

Le irregolarità emerse evidenziano il permanere di costanti ritardi e disfunzioni nonché l'obsolescenza dei dati nella tenuta degli inventari.

In particolare, le verifiche hanno messo in luce:

- la necessità di aggiornamento degli accatastamenti degli immobili e degli alloggi;
- la necessità di dismettere e di disporre l'alienazione delle numerose infrastrutture non attive che comportano, tra l'altro, ingenti costi di manutenzione, o notevoli deperimenti quando la manutenzione stessa non viene effettuata per insufficienza di fondi;
- il mancato aggiornamento del valore di stima dei beni oggetto di dismissione e/o vendita;
- la necessità di definizione dei contenziosi relativi ad occupazione senza titolo di superfici demaniali o di sconfinamenti su proprietà demaniali e, di conseguenza, la necessità di regolarizzare le concessioni a terzi delle infrastrutture militari;
- l'irregolare applicazione del canone degli alloggi occupati sine titolo.

### 3.2.4. Ministero della giustizia

#### Uffici Giudiziari

Nel corso del 2006 è ripresa l'attività di verifica presso gli uffici giudiziari, riguardante le spese di giustizia ed in particolare i sequestri giudiziari.

Tale attività era stata sospesa nel 2005 a seguito della modifica normativa introdotta dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005). Si è ritenuto opportuno, infatti, soprassedere per qualche tempo all'attività in parola al fine di verificare la corretta applicazione delle innovazioni legislative concernenti la semplificazione delle procedure di effettuazione delle spese di giustizia (art. 1, commi da 306 a 331 della legge n. 311 del 2004) ed in particolare l'accelerazione delle procedure relative ai sequestri giudiziari (commi da 312 a 321).

Altro aspetto, oggetto di particolare attenzione, è stato quello concernente l'assolvimento degli obblighi fiscali: in tema di spese di giustizia tali obblighi fanno capo all'autorità che dispone la spesa. Il nuovo Testo unico ha accentrato l'obbligo del versamento nella figura del funzionario delegato, che per i Tribunali viene rappresentato da un dirigente della Corte d'Appello.

Al riguardo, il Ministero della Giustizia, prendendo atto dei rilievi ispettivi formulati in sede di verifica in materia fiscale, ha provveduto all'inoltro a tutti gli Uffici interessati del territorio nazionale, delle disposizioni diramate dalla competente Agenzia delle Entrate.

Dall'esame dei referti ispettivi è emerso, come nel passato, il problema dell'eccessiva giacenza dei veicoli sequestrati ed il conseguente aggravio delle spese di custodia nonostante, peraltro, risulti concretamente attivata, presso alcuni uffici verificati, l'operatività della Commissione, prevista dal comma 314 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 ed istituita ai sensi dell'art. 2 del Decreto dirigenziale 26 settembre 2005 per procedere alla alienazione, anche ai soli fini della rottamazione, dei veicoli giacenti presso i custodi a seguito dell'applicazione di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria.

In merito alla eccessiva giacenza dei veicoli o degli altri beni oggetto di sequestro giudiziario quali "corpi di reato", nonostante le norme del Codice di procedura penale impongano il loro mantenimento in custodia solo per il tempo necessario all'acquisizione delle prove, si è constatato che l'autorità giudiziaria preferisce adottare i provvedimenti decisori sulla definitiva destinazione dei beni, soltanto alla fine del procedimento giurisdizionale. In alcuni casi, il giudice al momento della sentenza o dell'archiviazione dimentica di provvedere. Si verifica così che lo "stato" di sequestro perdura sino al momento in cui, dopo specifica segnalazione da parte degli stessi custodi, il provvedimento di confisca o restituzione agli aventi diritto viene adottato. Tale circostanza determina una lievitazione delle spese di custodia che nel frattempo continuano a maturare a favore dei titolari delle depositarie.

Oltre l'aspetto appena descritto, si espongono altre irregolarità riscontrate con molta frequenza nel contesto verificato.

Sono state rinvenute liquidazioni di importi a titolo di compenso e rimborsi spese ai consulenti non supportate da specifici decreti motivati.

Molte consulenze vengono affidate in prossimità della scadenza dei termini di prescrizione dei reati, con conseguente inutilizzabilità dei risultati ai fini giudiziari. Inoltre, quasi tutte sono oggetto di richiesta di proroghe. Nello specifico, è stato riscontrato che generalmente le proroghe concesse superano abbondantemente il limite normativo (massimo di sei mesi) imposto dal c.p.p. (art. 227, comma 4). Inoltre, ad esclusione di casi particolari, quali ad esempio le consulenze tecnico-contabili in cui la necessità della proroga può trovare l'attenuante nel ritardo col quale gli Istituti bancari forniscono gli atti richiesti, negli altri, generalmente, le motivazioni non vengono esplicitate. I periti infatti si limitano ad evidenziare motivi generici quali "difficoltà di accertamento" o "complessità dell'attività". Tale inesattezza, riscontrata in tutti gli uffici oggetto di verifica ispettiva, comporta come conseguenza la mancata applica-

zione, in sede di liquidazione dei prescritti compensi, della decurtazione (riduzione dell'onorario di un quarto) prevista dall'art. 8, comma 1, della L. n. 319/80 ora trasfuso nell'art. 52, comma 2, del DPR n. 115/02. È stato inoltre rilevato che nella liquidazione degli onorari commisurati a "vacazione" l'importo liquidato spesso corrisponde ad un numero eccessivo di ore lavorative che in alcuni casi supera anche le 24 ore giornaliere. Tale situazione dipende dalla circostanza che l'art. 4 della L. n. 319/80 disponendo semplicemente che possono liquidarsi quattro vacanze al giorno per ciascun incarico, non pone limiti al numero complessivo che può riconoscersi a favore del consulente e che può inerire anche ai diversi incarichi espletati contestualmente.

Pertanto, al fine di evitare casi di più incarichi espletati nei medesimi periodi temporali, è stato suggerito l'utilizzo di un "registro degli incarichi" in cui annotare il nome del perito, l'inizio delle operazioni peritali ed ogni altra utile notizia diretta alla soluzione del problema che va visto, tra l'altro, come una delle cause determinanti la necessità di richiedere l'utilizzo dell'istituto della proroga con notevole incidenza anche sui tempi di conclusione dei procedimenti giudiziari avviati.

È stata rilevata l'illegittima esclusione dalla base imponibile delle somme liquidate a periti a titolo di rimborso spese sostenute nell'espletamento dell'attività connessa agli incarichi loro conferiti dall'autorità giudiziaria. Quasi sempre è stata riscontrata l'inosservanza del dettato normativo di cui all'art. 15 comma 1 n. 3 DPR 26.10.1972, n. 633, all'art. 47 comma 1 lett.f DPR 22.12.1986, n. 917 ed alle varie risoluzioni adottate dall'Agenzia delle Entrate e dal Ministero delle Finanze. Al riguardo, le disposizioni fiscali prevedono che, eccetto le spese sostenute dal consulente in nome e per conto del committente (autorità giudiziaria) come ad esempio quelle connesse a visure presso le Camere di commercio, a bolli, a prestazioni di particolari attività da parte delle Aziende sanitarie, al servizio postale per la convocazione di testimoni, tutte le altre, rientrando tra i "fattori produttori di reddito", sono da assoggettare alla prescritta ritenuta di acconto. Di fronte a tali situazioni, nel corso delle verifiche ispettive, è stata operata una ricognizione delle situazioni oggetto di rilievo per le quali è stato opportunamente quantificato l'importo da recuperare a favore dell'Erario per mancata applicazione della prescritta ritenuta di acconto.

È stato rilevato l'illegittimo addebito agli uffici della percentuale del 4% sui compensi pagati a professionisti a titolo di contributo previdenziale da versare alla gestione separata INPS, in contrasto con l'art. 2, comma. 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare.

Si è riscontrata l'incompletezza nella tenuta dei dati relativi ai registri "memoriali" mod. n. 41 (registro corpi di reato ordinari e di valore) e mod. n. 42 (registro delle cose sequestrate ed affidate a terzi) con conseguente impossibilità a conoscere in tempo reale la effettiva situazione esistente presso le varie depositarie operanti sul territorio. Tale fenomeno incide notevolmente sulla lievitazione delle spese inerenti la custodia.

Sono state evidenziate lentezze nell'avvio delle procedure di recupero delle somme iscritte a campione penale, civile e fallimentare.

Altre problematiche hanno interessato le procedure correlate ai *sequestri di immobili o compendi aziendali* per i quali il giudice nomina un amministratore giudiziario. In particolare è stato riscontrato che in molti casi vengono disattese le disposizioni contenute nell'art. 2 octies della L. 31.5.1965, n. 575 secondo il quale, le spese necessarie per la conservazione e l'amministrazione dei beni vanno sostenute dall'amministratore mediante prelevamento dalle somme da lui riscosse a qualunque titolo e, solo nei casi in cui non si ricava denaro sufficiente, si ricorre all'anticipazione -in tutto o in parte- a carico dello Stato. Nel corso delle verifiche ispettive è stato invece accertato che vengono liquidate somme – a carico del bilancio dello Stato - *anche* in presenza di disponibilità finanziarie provenienti dalla gestione dei beni stessi.

In connessione ai sequestri immobiliari, si è riscontrato il mancato pagamento delle imposte gravanti sugli immobili assoggettati alla procedura, nonché il mancato svincolo dei depositi giudiziali esistenti presso le Poste italiane e non più operanti per estinzione trentennale.

## **Case circondariali**

Nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, le verifiche ispettive espletate presso le Case circondariali hanno portato alla luce casi di:

- improprio superamento dei limiti massimi individuali sulla giacenza del peculio spendibile da parte dei detenuti, in difformità da quanto nel merito dispone il DPR n. 230/2000;
- mancato rinnovo inventariale dei beni mobili e necessità di snellimento delle procedure di resa dei conti giudiziali.

### *3.2.5. Ministero dei trasporti*

## **Direzioni Marittime e Capitanerie di Porto**

Le funzioni in materia di demanio marittimo esercitate dalle Capitanerie di porto sono state trasferite alle Regioni e ad altri Enti Locali in attuazione dell'art. 3 del D.L.vo 31.3.1998 n. 112; altre competenze di carattere amministrativo sono state devolute ai Centri di Amministrazione Unificati.

Pur in presenza di queste modifiche sono risultati, da un campione di enti, casi di irregolarità nell'adeguamento dell'imposta di registro all'importo del canone concessorio e nelle mancate richieste dei maggiori canoni, di omessa o irregolare notifica dei verbali di constatazione di illeciti amministrativi e di mancato rispetto dei termini delle istruttorie.

Inoltre, è stato accertato più volte il mancato adeguamento del canone degli alloggi di servizio.

### *3.2.6. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

## **Corpo Forestale dello Stato**

Sono state avviate verifiche alle strutture periferiche del Corpo Forestale dello Stato, che con la legge 6 febbraio 2004 n. 36 è stato riorganizzato secondo nuovi criteri di impiego e di utilizzo.

La legge ha mantenuto il Corpo Forestale dello Stato alle dipendenze del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, attribuendo al Corpo stesso la definitiva e chiara natura giuridica di Forza di polizia, ad ordinamento civile, specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale e nella tutela dell'ambiente, chiamata a concorrere all'espletamento dei servizi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, pubblico soccorso e protezione civile.

Oltre ad elencare in un unico testo tutte le competenze istituzionali assegnate al Corpo nel corso degli anni, la legge ha apportato alcune innovazioni organizzative ed ordinamentali regolando i rapporti istituzionali del Corpo Forestale dello Stato con le Regioni.

Funzionalmente, come indicato nell'art. 3 della citata legge, il Corpo Forestale è posto "alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole con organizzazione ed organico distinti da quelli del relativo Ministero". Il citato articolo 3 prevede altresì la dipendenza funzionale dal Ministero dell'interno in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza, pubblico soccorso e protezione civile, nonché, in materia di tutela e salvaguardia delle riserve naturali e, più in generale dell'ambiente, la collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. L'articolo 4 assegna ad apposite convenzioni il regolamento dei rapporti con le Regioni.

Nel corso del 2006 sono state eseguite verifiche a Comandi regionali, provinciali, ai Coordinamenti territoriali per l'ambiente e agli uffici per la biodiversità.

Le verifiche hanno evidenziato criticità inerenti l'organizzazione delle strutture che di seguito si sintetizzano.

- la qualificazione del corpo come forza di polizia, esonera lo stesso dall'applicazione delle norme in materia di rilevazione automatica delle presenze. La mancata predisposizione di sistemi sostitutivi validi ha però determinato disfunzioni nel rispetto dell'orario di servizio, nella erogazione delle competenze accessorie e nella distribuzione dei buoni pasto.

- la dipendenza funzionale da più Amministrazioni, determina, a livello territoriale e quindi di unità che dovrebbero privilegiare l'assolvimento dei compiti d'istituto, la duplicazione di atti amministrativo contabili e una frammentazione dei finanziamenti con conseguenti di-

seconomie. Si pensi, ad esempio, ai Coordinamenti territoriali dell'ambiente che gestiscono, a fronte di risorse umane e strumentali ridotte, fondi provenienti a) dal Parco Nazionale di appartenenza; b) dal Ministero dell'Interno; c) dalla Regione; a ciò si aggiungono le attività amministrative legate alla corresponsione delle competenze retributive poste a carico del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

### *3.2.7. Ministero delle comunicazioni*

#### **Ispettorati territoriali P.T.**

Gli accertamenti hanno evidenziato problemi attinenti la demanialità degli immobili utilizzati dagli uffici, per i quali permane un contenzioso tra l'ex Ministero delle Finanze e le Poste S.p.A.. Sono state rilevate anche carenze nella capacità di recupero dei canoni non versati dagli utenti e delle sanzioni comminate.

Gli Uffici ancora operano con la struttura organizzativa delineata, in via provvisoria e sperimentale, con la nota del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni del 18.2.1997 n. PGS 547, non essendo stati adottati provvedimenti normativi per la regolamentazione funzionale degli Ispettorati territoriali, ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. 30.3.2001 n. 165. È stata, pertanto, nuovamente evidenziata la necessità di disciplinare al più presto l'organizzazione e le attribuzioni degli Ispettorati territoriali di che trattasi.

### *3.2.8. Ministero dell'istruzione*

#### **Progetto "riscatti 2"**

Una indagine effettuata nel 2005 presso Uffici ed Enti del comparto Pubblica Istruzione ed Università per monitorare la situazione di costante, notevole ritardo con cui vengono espletati gli adempimenti previsti dal D.P.R. 29.12.1973, n. 1092 in materia di riscatti a fini pensionistici, da parte dei dipendenti pubblici, dei periodi di studi universitari e di altri particolari servizi resi, aveva evidenziato che le disfunzioni di cui sopra erano particolarmente rilevanti presso i Centri Servizi Amministrativi ( ex Provveditorati agli Studi – oggi Uffici Scolastici Provinciali), ove giacevano decine di migliaia di pratiche arretrate. Si è ritenuto pertanto di eseguire un'altra tornata di verifiche, incentrate esclusivamente presso i detti Uffici, con l'obiettivo di una quantificazione, sia pure parziale, del danno erariale che si è prodotto negli anni, considerando le istanze presentate da prima del 1975 fino a tutto il 30 settembre 2004.

Sono state effettuate n° 22 verifiche presso CC. SS. AA. dislocati in 14 regioni e il complesso dei dati riscontrati ha confermato la vastità del fenomeno, con la sola eccezione di alcuni uffici con un più modesto bacino di utenza. Mediante coefficienti e calcoli di riserva matematica previsti dalle norme vigenti nei vari periodi ed effettuando la rilevazione sul numero esatto delle istanze giacenti, si è quantificato un mancato introito nella casse dello Stato pari a circa 197 milioni di euro.

#### **Istituti scolastici**

Le verifiche presso alcuni istituti di varia tipologia, prevalentemente richieste dai soggetti preposti alla vigilanza ed al controllo ( revisori dei conti, Ragionerie Provinciali dello Stato ), hanno posto in luce irregolarità nella gestione della contabilità e nella tenuta delle relative scritture, anche con notevoli ritardi nella predisposizione ed approvazione dei bilanci consuntivi, nonché violazioni della normativa sulle acquisizioni di beni e servizi.

### 3.2.9. Ministero per i beni e le attività culturali

#### **Biblioteche statali e Soprintendenze**

Le verifiche presso varie Soprintendenze (ai Beni artistici, storici, architettonici, ambientali, nonché ai beni archeologici), ed alcune biblioteche statali, hanno confermato che le criticità più rilevanti attengono:

- ai rapporti contrattuali con i concessionari di servizi (biglietteria, vendita di pubblicazioni, gestione di servizi ristoro ) che sono spesso morosi e verso i quali le necessarie azioni a tutela pubblica vengono talvolta intraprese con grave ritardo,
- ai ritardi ed alle carenze nella inventariazione dei beni mobili.

#### **Archivi di Stato**

Nel corso dell'anno 2006 è proseguita l'attività di verifica della legittimità e proficuità delle spese nonché del regolare funzionamento dei predetti uffici.

Le visite ispettive hanno posto in rilievo carenze e anomalie relative alla dotazione organica che incidono sul razionale svolgimento delle attività istituzionali. In particolare, è emersa la necessità di definire le dotazioni organiche di singolo profilo professionale e sede dipendente, in modo da porre rimedio alle carenze e/o al soprannumero di personale concentrato in alcune qualifiche funzionali e alle situazioni di impropria "utilizzazione temporanea" di personale presso le varie sedi di servizio. È altresì emersa una serie di inadempienze e ritardi nell'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994.

È da considerare che le sedi degli Archivi di Stato sono in genere ubicati in edifici di interesse storico-artistico che richiedono complessi lavori di adeguamento (e nel contempo lavori di restauro) alle misure di sicurezza, al fine di prevenire danni ingenti al patrimonio documentale. La realizzazione di tali lavori comporta la programmazione dei finanziamenti per almeno un quadriennio mentre gli interventi consentiti dalle risorse di volta in volta disponibili subiscono frequenti ritardi per l'allungamento dei tempi di esecuzione dei lavori non sempre riconducibili alla complessità della loro realizzazione ma anche a carenze dell'espletamento delle relative procedure.

Non sono mancate irregolarità nella gestione della contabilità speciale (mancata informatizzazione delle registrazioni in contabilità speciale; immobilizzo delle relative disponibilità di cassa; mancato riequilibrio nell'esercizio di competenza di pagamenti effettuati con le disponibilità di cassa in assenza di sufficienti finanziamenti del capitolo pertinente), inadempienze e carenze nell'attuazione della informatizzazione degli uffici, che vanificano, almeno in parte, i considerevoli investimenti effettuati, con palesi ritardi nella realizzazione dei programmi avviati.

Varie anche le irregolarità nella registrazione dei beni di facile consumo e le carenze nel funzionamento delle commissioni di scarto e di sorveglianza sugli archivi.

Soprattutto è emersa l'opportunità di richiamare alla scrupolosa osservanza dei criteri di valutazione del patrimonio archivistico sui quali il Ministero per i beni e le attività culturali si è espresso con la nota della Direzione generale degli archivi del 30 marzo 2005 prot. n. 0933.

È stato rilevato, inoltre, il mancato rispetto del limite temporale nella presentazione dei rendiconti per i capitoli relativi alla gestione in contabilità speciale, per i quali, secondo i contenuti dell'art. 3, comma 8 della Legge n. 135/1997, debbono trovare applicazione le modalità previste dall'art. 10, comma 4- del D.P.R. 20/4/1994 n. 367, cioè quelle operanti nell'ambito del Ministero dell'interno.

Nelle fattispecie esaminate in sede di verifica è emerso, infatti, l'improprio mantenimento di tutti i fondi con conseguente presentazione di ulteriori rendicontazioni, sino ad esaurimento degli stessi, anche relativamente ai finanziamenti che non implicano interventi da realizzarsi in più anni (tipico dei lavori di restauro che necessitano sia di particolari procedure di gara, con tempi notevolmente allungati, che di un notevole arco di tempo per la loro realizzazione).

In altri termini, la norma citata intendeva garantire, attraverso la contabilità speciale, la realizzazione dei piani di spesa approvati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 237/1993, unitamente alla possibilità di mantenere a disposizione dei funzionari delegati i fondi affluiti nella stessa contabilità fino alla conclusione degli interventi di riferimento (art. 15, comma 5°, del D.L. 30 gennaio 1998, n. 61, convertito nella legge 30 marzo 1998, n. 61 ed art. 3, comma 8°, del D.L. n. 67/1997, convertito nella legge n. 135/1997).

Si è constatato, invece, che nei casi di necessità i predetti fondi vengono utilizzati per effettuare pagamenti non strettamente attinenti alle finalità per le quali sono affluiti in contabilità speciale.

A tale riguardo, secondo le indicazioni emanate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato- Ispettorato Generale di Finanza div. XII- con nota n. 217201 del 28 gennaio 1999, dette operazioni configurandosi come una mera anticipazione di cassa sono da regolarizzare entro il 31 dicembre, dopo aver ricevuto gli accreditamenti sui competenti capitoli emessi dall'ordinatore di spesa primario, in modo da rendere possibile alla chiusura dell'esercizio la perfetta concordanza tra le scritture dell'Istituto archivistico e quelle della Tesoreria Provinciale .

In relazione alle difficoltà riscontrate presso alcuni centri di responsabilità e relativi Uffici dipendenti del Ministero per i Beni e le Attività culturali ed, in particolare, in relazione ai frequenti problemi di rendicontazione dovuti al mancato rientro delle risorse prima della chiusura dell'esercizio, il Segretario Generale del sopra citato Ministero, con lettera circolare n. 53 del 22 maggio 2002, ha autorizzato detti utilizzi senza però citare il vincolo del 31 dicembre per la regolarizzazione dell'anticipazione. Cosicché gli Archivi verificati hanno operato secondo modalità non in linea con le menzionate indicazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale di Finanza.

Infine, è anche da osservare, l'adozione di un'impropria modulistica di rendicontazione da inoltrare alle locali Ragionerie Provinciali dello Stato, in particolare per i fondi residui riferiti specificatamente ad ogni esercizio di provenienza ( si sono notati al riguardo comportamenti diversi adottati dagli Istituti archivistici).

A tale riguardo, si ritiene opportuno precisare che non è stata prevista una specifica modulistica per la contabilità speciale, pertanto ciascun operatore per descrivere le movimentazioni contabili ha adattato alle proprie esigenze i modelli della "contabilità ordinaria" che non si prestano, tuttavia, a rappresentare compiutamente le operazioni presenti nella contabilità speciale. Dovranno, pertanto, porsi in atto opportune iniziative finalizzate alla predisposizione di uno specifico modello e delle necessarie istruzioni d'uso per gli operatori.

### *3.2.10. Ministero delle infrastrutture*

Nell'ultima parte dell'anno si è dato avvio, con una verifica "pilota", ad un progetto di verifiche coordinate presso tutti i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, mirate ad esaminare la regolarità :

1) della gestione delle attività e degli elementi che possono determinare l'incremento del prezzo delle opere : varianti tecniche - variazioni dei prezzi- contenzioso (accordo bonario, arbitrato, transazione);

2) della costituzione ed impiego del fondo di cui all'art. 18 della L. 109/94 e dell'affidamento di incarichi professionali esterni.

La prima verifica ha consentito di "testare" la validità dell'impianto ispettivo sul piano metodologico e su quello del merito, ed all'inizio del 2007 si è dato seguito alle altre verifiche programmate su tutto il territorio nazionale.

### *3.2.11. Avvocatura dello Stato*

Nel corso dell'anno sono proseguite le verifiche agli uffici dell'Avvocatura dello Stato che hanno riguardato, in particolare, la gestione economico-finanziaria, tecnico-organizzativa ed amministrativa.

Le osservazioni più significative sono risultate le seguenti:

- criticità in materia di personale (carenza di dipendenti rispetto alle unità previste dalla pianta organica, svolgimento di mansioni diverse da quelle previste per le qualifiche di appartenenza);
- carenze varie nella gestione del funzionario delegato;
- scritturazioni non aggiornate e cancellazioni irregolari;
- carenza nell'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni;
- carenze procedurali concernenti "il protocollo informatico".
- necessità di emanare apposite direttive in materia di gestione dei fondi derivanti dalla movimentazione di valori e contanti riferita agli onorari ed alle competenze introitate dalle Avvocature distrettuali non ritenuti suscettibili di immediato versamento alla Tesoreria Provinciale dello Stato (ex art. 4 del DPCM 29.02.1972) nei termini previsti e, quindi, fatti affluire in via transitoria in apposito conto bancario o postale non disciplinato da alcuna disposizione;

Quest'ultima criticità, che rappresenta un rischio significativo cui va posto rimedio, è stata portata alla particolare attenzione dell'Avvocatura Generale dello Stato al fine di consentire un monitoraggio delle varie modalità di comportamento seguite a livello locale e di individuare regole omogenee più opportune da seguire, eventualmente disciplinando i vari aspetti della gestione dei predetti fondi nel proprio regolamento.

### **3.3. Verifiche presso enti ed organismi pubblici e privati**

#### *3.3.1. Commercio internazionale*

##### **Sedi ICE all'estero**

L'attività di verifica presso gli uffici dell'ICE ubicati in Paesi europei ed extraeuropei, ha avuto come motivi ispiratori il controllo della regolarità della gestione amministrativa e contabile, i flussi di informazioni intercorrenti tra i vari enti riconducibili all'Amministrazione italiana presenti sul territorio ed il grado di coordinamento nella realizzazione di iniziative.

Gli accertamenti hanno interessato gli uffici esistenti nelle stesse città delle sedi diplomatiche visitate durante l'anno e non hanno fatto emergere fatti gestionali degni di particolare menzione sotto il profilo delle irregolarità o illegittimità amministrativo-contabili.

È apparso buono il grado di coordinamento con le rappresentanze diplomatiche, gli uffici ENIT e le Camere di Commercio Italiane all'Estero presenti sul territorio.

Va, peraltro, evidenziato come il Ministero del Commercio Internazionale abbia pienamente raccolto le indicazioni dei S.I.Fi.P. concernenti l'imputazione del costo del personale locale fra i costi fissi piuttosto che fra quelli variabili e la necessità di evitare l'eccessivo divario fra i ricavi registrati nei consuntivi e le stime operate in fase previsionale, dando immediate disposizioni di applicazione dei criteri corretti a partire dal 2007.

##### **Camere di Commercio Italiane all'Estero**

In aggiunta agli Uffici dell'I.C.E., sono presenti all'estero le Camere di Commercio Italiane all'Estero (C.C.I.E.), associazioni di imprenditori e di professionisti, italiani e locali, riconosciute dal Governo italiano in virtù della legge 1.7.1970 n. 518. L'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero riunisce n. 73 dei suddetti organismi, che operano in 48 paesi del mondo e raggruppano circa 23 mila imprese associate. Di queste circa il 70% sono aziende locali interessate all'interscambio con l'Italia.

Esse costituiscono una struttura significativa del sistema di interscambio economico e commerciale tra il nostro paese e le altre nazioni e giocano un ruolo di primo piano nei pro-

cessi di incremento delle relazioni informative, operative e di partnership economica con una molteplicità di destinatari sul territorio nazionale (Camere di Commerci, Unioni Regionali, Enti istituzionali e territoriali, Associazioni, Fondazioni, Imprenditori).

Trattandosi di “associazioni di diritto privato locale” la verifica della gestione amministrativa e contabile ha riguardato gli aspetti connessi ai progetti approvati ed ammessi al contributo finanziario da parte del Ministero delle Attività Produttive per le finalità di cui alla legge 1 luglio 1970 n. 518.

Allo scopo di migliorare le attività di gestione, sono state date indicazioni per:

- razionalizzare la conservazione della documentazione giustificativa di spesa in relazione ai singoli programmi, da sottoporre all’approvazione da parte del Ministero vigilante, ai fini dell’ottenimento del contributo ministeriale a norma della legge 1 luglio 1970 n. 518;

- seguire più accuratamente l’andamento dei flussi di cassa in modo da ottimizzare i risultati di gestione e limitare al massimo i periodi di esposizione bancaria;

- incrementare il coordinamento con le Rappresentanze diplomatiche, gli uffici ICE ed ENIT, in funzione dello sviluppo degli interessi commerciali italiani.

Anche nel caso delle Camere di Commercio Italiane all’Estero, va sottolineato come il Ministero del Commercio Internazionale abbia pienamente accolto le indicazioni dei S.I.Fi. P. in merito alla capacità di effettuare previsioni di spesa più realistiche nonché riguardo la rendicontazione dei progetti cofinanziati e, più in generale, la contabilità camerale. Il Ministero vigilante, dando precise disposizioni di attuazione della legge 518/1970 con circolare 11 dicembre 2006 n. 20060164370, richiede una maggiore attenzione nell’adottare i criteri di previsione e di rendicontazione dei progetti.

### *3.3.2. Sviluppo economico*

#### **Camere di commercio**

Sono state eseguite verifiche presso sei Camere di commercio aventi sede nel territorio di sei Regioni diverse.

Tra i principali compiti istituzionali delle Camere di Commercio vanno menzionati lo sviluppo del territorio e la promozione delle imprese, cui si affiancano compiti amministrativi che attengono alla tenuta del registro delle imprese e ad altre funzioni che il legislatore, negli ultimi anni, ha ritenuto di trasferire al sistema camerale.

L’interazione con le strutture economiche del territorio è forte e caratterizza l’ente camerale sia sotto il profilo della composizione degli organi (costituiti da rappresentanti delle imprese locali) sia sotto il profilo finanziario. Non si dimentichi, infatti, che circa il 90% delle entrate è rappresentato dal diritto annuale e dai diritti di segreteria, che gravano sulle imprese.

Negli ultimi anni, proprio in relazione alla competenza territoriale delle Camere di Commercio, tradizionalmente coincidente con quella della provincia, si è posto con forza il problema della “dimensione ottimale” delle stesse. È risultato evidente che l’istituzione di nuove Camere di commercio non può essere automatica conseguenza della istituzione di nuove Province, ma deve essere il frutto di una corretta analisi delle spese necessarie al miglior funzionamento della struttura e dei servizi e, nell’ottica di una completa autonomia finanziaria, dell’entità del prelievo effettivamente operabile sulle imprese del territorio di riferimento.

Quanto sopra ha trovato conferma anche in occasione dell’analisi dei contributi dal fondo perequativo.

Tale fondo, istituito presso l’Unioncamere a norma dall’art. 18, comma 5, della legge n. 580 del 1993 con una quota del diritto annuale, è destinato a rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l’espletamento delle funzioni amministrative attribuite da leggi dello Stato al sistema delle camere di commercio. Il fondo è destinato, in parte, alla realizzazione di progetti specifici, in parte agli enti che presentano rigidità di bilancio.

I dati acquisiti hanno evidenziato, per la seconda tipologia, la necessità di interventi diretti ad incentivare gli Enti ad assumere iniziative per superare le condizioni che determinano

la rigidità di bilancio. In alcuni casi, infatti, si è rilevato che gli enti sono assegnatari, da molti esercizi, dei contributi citati senza che siano state onorate le finalità del fondo, che va inteso come sostegno momentaneo per eliminare i fattori di sperequazione che incidono sulla capacità della Camera di attendere ai compiti istituzionali con le proprie risorse.

Le difficoltà delle Camere nel raggiungere ottimali equilibri di bilancio dovrebbero essere oggetto di analisi e di interventi correttivi, che potrebbero realizzarsi con la conduzione, in comune con altre camere, di alcuni servizi al fine di abbattere i costi.

Ulteriore conferma è venuta dall'analisi delle risorse acquisite e delle spese effettuate, che hanno evidenziato una prevalenza delle spese strumentali su quelle istituzionali dirette alla promozione economica.

A questo tipo di criticità, connesso alla composizione del "portafoglio" imprese e alle caratteristiche socio-economiche del territorio di appartenenza, se ne aggiungono altre, che di seguito si sintetizzano.

- Scarsa capacità del sistema di assicurare la tempestività dei controlli sulla corretta determinazione e versamento del diritto annuale dovuto dalle imprese iscritte.

La mancata attivazione delle procedure per il recupero coattivo dei crediti nel periodo 2001 – 2005 è stata causata dall'incertezza interpretativa dell'art. 17, comma 1 della legge 23.12.1999 n. 488 nella parte in cui prevedeva che "in caso di tardivo od omesso pagamento si applica la sanzione amministrativa dal 10 % al 100 % dell'ammontare del diritto dovuto, nel rispetto dei principi e del procedimento di cui alla legge 24 novembre 1981 n. 689".

La mancata attuazione di detta norma ha continuato a sussistere anche con l'introduzione del DM 27 gennaio 2005 n. 54, che pure aveva fornito sufficienti criteri per procedere tempestivamente.

In generale si è accertato che le percentuali di recupero dei crediti sono basse o nulle e che nei rapporti con i concessionari, permangono alcune criticità legate alla mancata comunicazione dei dati delle riscossioni, nonché all'inadeguatezza delle documentazioni fornite a corredo delle domande di discarico. In qualche caso si è altresì rilevata, da parte delle Camere, la concessione di discarichi in assenza di un attento esame dell'attività svolta dal concessionario per il recupero del credito.

- In materia di determinazione dell'indennità di posizione del Segretario Generale della Camera è stato rilevato un generalizzato ricorso alla deroga contenuta nell'art. 27, comma 5, del CCNL relativo ai dirigenti del Comparto Regioni e Autonomie locali.

La norma, consente alle Camere di Commercio con "struttura complessa" di attribuire al Segretario generale una indennità di posizione determinata in misura superiore al limite massimo previsto (€ 42.960). Occorre precisare che la normativa vigente, pur attribuendo rilevanza alle differenze dimensionali, non ha dettato istruzioni dirette alla predisposizione di parametri di confronto che consentano una reale diversificazione strutturale degli enti.

L'interpretazione ampia data alla norma ha consentito alle Camere di operare in deroga e senza particolari limiti con conseguenti effetti distorsivi e, in alcuni casi, determinando una sostanziale disapplicazione dei principi contenuti nel D. Lgs. 30.3.2001 n. 165.

### *3.3.3. Lavoro e previdenza sociale*

#### **Enti Previdenziali**

Sono state eseguite n. 31 verifiche presso le sedi territoriali degli Enti Previdenziali, (INPS, INPDAP e INAIL), con la finalità di verificare le procedure adottate per il controllo dei requisiti che legittimano l'erogazione delle prestazioni e per il recupero delle somme erogate e non dovute.

Uno dei presupposti che legittima l'erogazione delle prestazioni pensionistiche è costituito dalla esistenza in vita del titolare di pensione.

Al fine di garantire agli Enti previdenziali la conoscenza del dato citato, varie norme (art. 23 del R.D. 23 aprile 1927, n. 677 richiamato dall'art. 11 della legge 5 maggio 1952, n. 521; art. 34 della legge 21 luglio 1965, n. 903) pongono a carico degli ufficiali dello stato civile e

di anagrafe, l'obbligo di comunicare gli eventi che incidono sui trattamenti pensionistici (decesso del pensionato, celebrazioni di matrimoni) facendo venir meno il diritto alla erogazione del trattamento previdenziale.

Ai sensi dell'art. 31, comma 19, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003) i Comuni sono tenuti a fornire in via telematica all'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, le informazioni relative ai matrimoni ed ai decessi di cui all'art. 34 della legge 21 luglio 1965 n. 903.

Ciò consente all'INPS di conoscere le variazioni in tempi brevi e si è accertato che l'erogazione della prestazione, ove non più dovuta, è interrotta con sufficiente tempestività.

Per l'attuazione delle citate disposizioni, l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, a partire dall'anno 2004, ha messo a disposizione degli uffici periferici una particolare procedura, attraverso la quale è possibile provvedere, sulla base delle segnalazioni pervenute dai Comuni, in via telematica, all'aggiornamento, sugli archivi denominati ARCA, dello stato dei rapporti pensionistici dei soggetti segnalati.

La procedura non è ancora completamente operativa, poiché in alcuni casi, sono state rilevate carenze tecnologiche che non consentono il dialogo tra i sistemi utilizzati da alcuni Comuni e quelli dell'Istituto. In questi casi, infatti, i Comuni comunicano le variazioni anagrafiche attraverso elenchi nominativi cartacei.

A norma del citato art. 31, comma 19, della legge 27.12.2002 n. 289, l'INPS, sulla scorta dei dati del Casellario delle pensioni, comunica le informazioni ricevute dai comuni agli enti erogatori di trattamenti pensionistici per gli adempimenti di competenza. Nel corso delle verifiche si è però rilevato che per l'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche (INPDAP), la principale fonte di informazione rimane quella dei familiari del pensionato e non dalle banche dati di Comuni o del casellario dell'INPS. Ciò, in molti casi ha determinato erogazioni indebite per un numero elevato di rate a fronte delle quali l'Istituto è stato, in qualche caso, costretto a segnalare comportamenti fraudolenti alla competente Autorità Giudiziaria.

Gli accertamenti effettuati hanno evidenziato, però, che i casi di mancata restituzione, per un intento fraudolento da parte degli utenti, sono in realtà marginali. Il ritardo nel recupero delle somme è legato, in modo particolare, ai rapporti tra Enti e Uffici pagatori (banche e Poste S.p.A.). È risultato evidente, infatti, che, se da un lato il sistema riesce a bloccare il pagamento, all'utente, di prestazioni continuative (pensioni e rendite) con una certa tempestività, in media 1 o 2 rate dopo la cessazione, impiega tempi lunghissimi per ottenere il riaccredito delle somme da parte dell'ufficio pagatore.

In una sede INPS che nel 2005 ha gestito 161.406 pensioni, l'importo dei riaccrediti richiesti agli uffici pagatori, ma non ancora riscossi era pari nel 2006 ad € 6.753.882,59 ed il tempo medio di recupero superava i 900 giorni. Complessivamente nelle 10 sedi INPS verificate nel 2006 il numero dei riaccrediti non eseguiti era pari a 22.356 per un importo di € 14.710.303,05. Inoltre, gli uffici pagatori provvedono al riaccredito del valore nominale e non corrispondono alcun interesse.

Le criticità rilevate nell'INPS si ripercuotono anche sull'INAIL, per conto del quale, in base ad una convenzione l'INPS provvede, in concomitanza del pagamento della pensione, anche al pagamento della rendita vitalizia INAIL.

Per porre rimedio alle citate anomalie andrebbero assunte iniziative intese ad inserire nelle vigenti convenzioni con gli istituti bancari e Poste S.p.A. clausole per il riaccredito, con pari valuta, delle somme erroneamente accreditate sui c/c personali dei non aventi titolo.

È stata accertata una scarsa attenzione di INPS, INPDAP e INAIL, alla corretta applicazione dei principi contenuti nel D.P.R. 28.10.2000 n. 445, concernente le norme in materia di autocertificazione e dei conseguenti controlli da eseguire. In generale, per alcune prestazioni (es. concessione di assegni per il nucleo familiare), gli Enti procedono alla concessione del beneficio sulla base delle autocertificazioni acquisite e procedono all'accertamento della veridicità delle stesse in misura inferiore a quella stabilita dal D.P.R. medesimo. Tale modo di operare è applicato anche nel caso di concessione dei benefici previsti in materia di ammortizzatori sociali (Cassa integrazione guadagni).

Per completezza, deve essere segnalata una particolare criticità, emersa dalle verifiche presso le sedi periferiche INPS, INAIL e INPDAP di una città meridionale, dove è stata evidenziata una notevole lievitazione dei costi del contenzioso per effetto di decreti ingiuntivi posti in essere dagli avvocati delle controparti per spese legali conseguenti a condanne subite dall'ente in materia di prestazioni.

Detti Uffici presentano criticità organizzative e gestionali che, dilatando i tempi di risposta (sia delle prestazioni, sia del pagamento delle spese legali) innescano una spirale negativa, produttiva di un aumento esponenziale della spesa.

### *3.3.4. Trasporti*

Sono state effettuate “verifiche mirate e coordinate” presso gli organi gestori di porti e di aeroporti. Poiché in questi settori è intervenuta negli anni precedenti una fase di “riordino legislativo”, i controlli hanno permesso di monitorare anche lo stato di attuazione delle leggi di riforma. Sotto questo profilo dagli accertamenti è emersa una situazione di progressivo consolidamento delle innovazioni introdotte.

## **Autorità Portuali**

Il riordino della legislazione in materia portuale è stato effettuato con legge 28 gennaio 1994 n. 84 (legge di riforma) successivamente modificata ed integrata con D.L. 21 ottobre 1996 n. 535 e con D.L. 30 dicembre 1997 n. 457, convertiti rispettivamente nelle leggi 23 dicembre 1996 n. 647 e 27 febbraio 1998 n. 30.

Continuano a rivestire attualità, tra i più significativi motivi di rilievo emersi dagli accertamenti effettuati presso alcune Autorità Portuali, i seguenti punti:

- mancata emanazione di vari provvedimenti ministeriali di attuazione della normativa introdotta dalla Legge 24.1.1994 n. 84;
- carenze ed irregolarità nei sistemi di contabilità adottati;
- disordine nella tenuta dei registri dei beni e pertinenze demaniali;
- mancata adozione dei piani regolatori da parte del Comitato portuale;
- indebito ricorso ad incarichi di consulenza pur con figure professionali presenti nell'Organico dell'Ente;
- mancata applicazione di sanzioni nei confronti di concessionari morosi.

## **ENAC e Direzioni Aeroportuali**

Nell'ambito degli accertamenti amministrativo-contabili svolti presso le Direzioni Aeroportuali (D.A.) sono state, tra l'altro, prese in esame anche le attività amministrative connesse con la gestione del demanio e dei servizi aeroportuali che il legislatore, per la rilevante incidenza nel sistema economico nazionale, ha ritenuto di trasferire all'Ente Nazionale Aviazione Civile (E.N. A.C.) e, mediante concessione, a Società di gestione aeroportuale

Con il Decreto Legislativo 25.7.1997 n. 250 istitutivo dell'E.N. A.C. e col Decreto Interministeriale 3.6.1999 di approvazione del relativo statuto, le funzioni amministrative e tecniche, in precedenza attribuite alla Direzione generale dell'aviazione civile, al Registro Aeronautico Italiano, ed all'Ente Nazionale della Gente dell'Aria, sono state attribuite al nuovo organismo.

Dalle verifiche finalizzate eseguite presso alcune D.A. ed alle coesistenti Società di gestione sono emerse situazioni di anomalie ed irregolarità nel funzionamento delle Direzioni Aeroportuali e nei rapporti tra l'Amministrazione e le stesse Società concessionarie.

In particolare, tra i più significativi motivi di rilievo nella gestione delle D.A., si evidenziano i seguenti:

- mancata regolarizzazione delle concessioni agli Aero Club;

- casi di mancata attivazione delle procedure per la verifica della corretta determinazione del canone concessorio dovuto dalle Società di gestione;
- casi di mancato pagamento di canoni dovuti da alcuni concessionari;
- irregolarità nell'amministrazione e gestione del personale;
- irregolarità nella tenuta di scritture contabili e patrimoniali;
- mancata riscossione delle imposte regionali per emissioni sonore.

In merito a quest'ultima problematica, si rinvia alle considerazioni svolte nel Capitolo 2 della presente relazione.

Su richiesta del Ministro della funzione pubblica è stata eseguito un accesso ispettivo anche presso la Direzione Generale dell'ENAC. Dalla verifica sono emerse irregolarità in merito all'affidamento di incarichi di consulenza a collaboratori esterni, alla mancata programmazione triennale dei lavori pubblici ed alla mancata definizione di un piano delle opere, delle forniture e dei servizi da acquisire per le esigenze dell'Ente.

### **Società di Gestione degli Aeroporti**

Dopo l'esperienza positiva del quadriennio 2001-2005, con la nuova convenzione 18.1.2006, ENAC ha ritenuto di affidare ai S.I.Fi.P. l'incarico di verificare la regolare esecuzione degli obblighi assunti dalle Società concessionarie delle gestioni aeroportuali.

In virtù della suddetta convenzione, come per gli anni precedenti, ENAC ha rimborsato allo Stato, a norma dell'art. 43 della legge 27.12.1997 n. 449, gli oneri diretti ed indiretti del personale ispettivo incaricato delle verifiche alle Società.

Dalle verifiche eseguite sono emerse le seguenti situazioni:

- casi di mancato introito di diritti aeroportuali e mancata attivazione di procedure legali per la loro riscossione;
- irregolarità nelle procedure di affidamento di spazi in regime di sub-concessione;
- indebita concessione ad alcune compagnie di tariffe agevolate per il servizio di assistenza a terra e di contributi per la promozione pubblicitaria dei voli;
- mancata separazione contabile dei flussi finanziari dei proventi dei diritti aeroportuali;
- mancato versamento all'erario dei proventi per sanzioni amministrative per violazione di ordinanze della Direzione Aeroportuale.

Il lavoro di verifica, con le metodologie ispettive già collaudate in passato, ha consentito di evidenziare l'affidabilità delle Società attraverso l'elaborazione di indicatori (ratios) finanziari, patrimoniali ed economici delle gestioni aziendali, allo scopo di fornire all'Amministrazione vigilante una ampia e ponderata conoscenza dei fenomeni. Con la loro individuazione e descrizione, viene data la possibilità di approfondire e chiarire i rapporti tra struttura pubblica e struttura privata, in funzione dell'ottimizzazione dei flussi finanziari di interesse statale in un settore di particolare rilevanza per lo sviluppo del Paese.

#### *3.3.5. Ambiente e tutela del territorio e del mare*

### **Parchi nazionali**

Sono state effettuate verifiche presso due Enti che gestiscono Parchi nazionali ed i coesistenti Coordinamenti Territoriali per l'ambiente del Corpo Forestale dello Stato.

Permangono le criticità attinenti la mancata approvazione degli strumenti di pianificazione del territorio, previsti dal legislatore con la legge 6.12.1991 n. 394. Il procedimento di approvazione dei citati strumenti, richiede, infatti, il raggiungimento di un accordo puntuale tra tutti gli enti locali il cui territorio coincide con quello del Parco.

Sul versante più strettamente amministrativo contabile, si è dovuto riscontrare la mancata adozione del regolamento integrativo di contabilità previsto dall'art. 2 comma 2 del D.P.R. 27.02.2003 n. 97. Il citato D.P.R. ha demandato alla autonomia degli enti l'organizzazione, la scelta delle procedure e delle competenze nelle materie di particolare rilevanza amministrativo contabile.

È risultata carente anche la capacità di acquisizione delle entrate proprie e quella di esecuzione della spesa, sia in termini di tempi di utilizzo delle disponibilità (anche più di quattro anni), sia in termini di controllo e rendicontazione.

Infatti i residui passivi comprendono poste che, oltre a non possedere i presupposti richiesti, evidenziano la mancata attivazione delle procedure di monitoraggio e controllo delle spese. Ci si riferisce, in particolare, ai casi in cui il residuo è rappresentato da somme afferenti esercizi lontani ed assegnate ad altri organismi (enti locali) per la realizzazione di interventi specifici, per i quali l'ente "delegato" non ha ancora provveduto all'approvazione degli atti di contabilità finale.

L'inerzia dell'Ente Parco nel sollecitare il completamento dell'iter amministrativo contabile delle opere in corso di realizzazione, determina, da un punto di vista strettamente contabile, il mantenimento in bilancio di somme di dubbia attendibilità e, più in generale, una gestione poco attenta delle risorse.

### 3.3.6. Salute

L'attività si è sviluppata principalmente attraverso due progetti coordinati: il "Progetto Salute" ed il "Progetto IRCCS- Policlinici".

Il primo, già realizzato in anni precedenti presso le Aziende Sanitarie Locali e le Aziende Ospedaliere del Servizio Sanitario Nazionale, è stato incentrato su:

- l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria;
- le modalità di erogazione delle prestazioni istituzionali e le relative misure per la riduzione delle liste di attesa;
- i rapporti con i medici di base ed i pediatri di libera scelta: verifiche sulle attività aziendali di controllo sulle prescrizioni farmaceutiche, diagnostiche, specialistiche ed ospedaliere.

Il secondo progetto, Monitoraggio della economicità delle prestazioni rese agli utenti nei Policlinici Universitari e negli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, incluso nell'ambito degli obiettivi operativi della direttiva ministeriale per l'azione amministrativa 2006, si basa sull'analisi del rapporto intercorrente fra strutture, strumentazioni diagnostiche e mezzi operativi in genere posti a disposizione dell'utenza, con i relativi costi, ed i servizi di fatto resi, ivi inclusi i ricoveri plurigiornalieri.

I relativi reports complessivi sono attualmente in fase avanzata di elaborazione. Si può comunque anticipare che continuano a riscontrarsi numerose irregolarità e carenze nel campo della attività intramuraria: inosservanza dell'obbligo di acquisire le prenotazioni tramite il CUP - Centro Unico di Prenotazione; irregolarità nella compilazione delle fatture da parte dei medici; carenze nel sistema di rilevazione delle presenze dei medici autorizzati, tali da non consentire la distinzione fra attività istituzionale e attività intramuraria.

Nell'ambito delle rilevazioni sulle liste di attesa, è emersa in taluni casi la omessa determinazione dei tempi massimi per ciascuna prestazione, nonché la periodica sospensione delle prenotazioni, comportamenti che, oltre a porsi in contrasto con la normativa nazionale, determinano scarsa trasparenza nei rapporti con l'utenza e allontanano il cittadino dalle strutture pubbliche.

L'attività ispettiva presso le aziende sanitarie ed ospedaliere effettuata al di fuori dei progetti sopra descritti ha evidenziato ulteriori criticità, fra cui: la diffusa inosservanza delle norme comunitarie in materia di divieto di proroga e rinnovo dei contratti per la fornitura di beni e servizi recepite nella legge n° 62 del 2005; l'affidamento all'esterno di incarichi di consulenza per lo svolgimento di attività proprie delle strutture aziendali e, talvolta, l'omissione della relativa comunicazione alla Corte dei Conti; irregolarità nelle procedure di affidamento di appalti di lavori; illegittime erogazioni di emolumenti accessori al personale dipendente.

Nell'ambito del comparto, va menzionata la verifica al Comitato Centrale della Associazione Italiana della Croce Rossa, prevalentemente rivolta ad approfondire alcune criticità già segnalate dal collegio dei revisori dell'Ente in materia di bilancio e di erogazione di emolumenti al personale.

In particolare, sono risultate oggetto di rilievo le problematiche concernenti alcuni aspetti del trattamento accessorio del personale ed i passaggi di qualifica (progressioni orizzontali),

per i quali non erano state a suo tempo stanziare le necessarie risorse finanziarie. L'impossibilità di procedere alla corresponsione dei relativi emolumenti aveva generato un clima di tensione fra il personale della CRI, sfociato in agitazioni e scioperi.

L'analisi ispettiva, oltre agli aspetti precitati, si è rivolta alle procedure generali di utilizzo e rendicontazione di fondi destinati a particolari interventi all'estero, trovandosi di fronte, a conclusione dell'esame, ad un loro improprio utilizzo per sopperire a carenze di bilancio della CRI nei capitoli relativi al personale, per somme ingenti quantificate intorno ai 14 milioni di euro. (La verifica in questione ha avuto una particolare eco sulla stampa ed è stata menzionata anche nel saggio di Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo "La casta" pubblicato nel 2007).

A seguito della verifica, si sono tenute alcune riunioni a livello interministeriale (Salute – Economia) per dare soluzione ai problemi più urgenti del personale.

### 3.3.7. Università e ricerca

Presso una Università statale ( tutte le altre sono state sottoposte a verifica nel periodo 2000/2005) è stata riscontrata: 1) l'irregolare quantificazione ed il mancato accantonamento delle economie sui capitoli delle spese per l'acquisizione di beni e servizi, previsti dal DL n° 194/2002 e dall'art. 11/ter della legge n° 248/2005. 2) la difformità di alcuni contenuti dei contratti collettivi integrativi dai principi del CCNL di riferimento, con erogazione indifferenziata al personale di compensi incentivanti.

### 3.3.8. Turismo

#### **Automobile Club federati e uffici federati**

L'attività ispettiva dell'anno 2006 relativa ai predetti enti ha riguardato prevalentemente l'analisi delle situazioni economiche e finanziarie e l'attività amministrativa svolta.

Dagli accertamenti è emerso, in particolare, che i risultati di gestione degli Automobile Club (AA.CC.), che frequentemente presentano cospicui disavanzi di amministrazione, sono normalmente influenzati dalla presenza di ingenti residui attivi, dovuti per la maggior parte a mancate riscossioni di proventi derivanti da attività programmate e a richieste di rimborsi di maggiori costi sostenuti per la gestione del servizio di riscossione delle tasse automobilistiche in anni precedenti. e di elevati residui passivi, costituiti dalle somme dovute dagli Enti federati all' A.C.I. a titolo di quota parte sulle tessere sociali acquisite ogni anno.

Ciò comporta spesso da parte dell'ente il ricorso al credito bancario con conseguente accollo di pesanti oneri per interessi passivi.

L'attività ispettiva è stata volta a valutare l'idoneità delle iniziative assunte dagli AA.CC. dirette a ripristinare condizioni di effettiva economicità gestionale, anche al fine di evitare eventuali interventi di ripiano delle perdite, tenuto conto, comunque, della personalità giuridica pubblica di detti Enti. Tra queste: la riduzione delle spese generali e di quelle del personale; la ricognizione di partite contabili iscritte nell'elenco dei residui attivi e passivi per accertare l'esistenza del titolo giuridico per la loro conservazione; la previsione di soluzioni adeguate per superare il *trend* negativo delle entrate istituzionali rappresentate quasi esclusivamente dalle quote associative volontarie.

Ulteriori disfunzioni evidenziate sono state:

- il mancato rispetto della procedura prevista per il controllo da parte dei revisori dei conti sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio;
- il ricorso a collaborazioni esterne anche in materie che costituiscono attività istituzionale;
- la carenza applicativa delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 626/1994, così come integrato dal D.lg. n. 242/1996;
- le carenze nella gestione patrimoniale relativamente alle contabilità del materiale di facile consumo ed all'inventario dei beni mobili;
- l'opportunità d'intensificare le visite fiscali di controllo relative al personale.

## Uffici Provinciali ACI

Le verifiche riguardanti i predetti Uffici territoriali sono svolte congiuntamente a quelle relative agli Automobile Club della rispettiva provincia.

Le osservazioni ispettive più significative sono risultate le seguenti:

- carenza applicativa delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 626/1994;
- mancata individuazione formale delle figure del cassiere principale, del responsabile dei beni mobili (consegnatario) e del funzionario delegato;
- scritturazioni non aggiornate e cancellazioni irregolari;
- irregolarità nell'appalto dei servizi di pulizia ed omissioni in genere nell'attività contrattuale;
- carenze varie nella gestione del funzionario delegato;
- anomalie riguardanti la dotazione organica;

Con riferimento a quest'ultimo punto, la Direzione centrale segreteria, organizzazione e coordinamento strategico – ufficio analisi amministrativa dell'ACI – è dell'avviso che, a seguito delle disposizioni normative introdotte dal d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, è attualmente prevista solo una dotazione complessiva riferita all'intero Ente, anziché alle singole articolazioni centrali e periferiche, che assumono rilievo in funzione dell'individuazione del limite massimo di spesa da sostenere in materia nel corso del triennio.

Per quanto concerne gli adempimenti in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, la sopra menzionata Direzione ha fornito assicurazioni sull'adozione di iniziative finalizzate a consentire un'assidua e costante opera di sorveglianza sanitaria, alla luce delle sopravvenute esigenze derivanti dall'evoluzione del modello organizzativo periferico.

### 3.4. Verifiche presso gli enti locali

Nel corso del 2006 è proseguita l'attività di verifica presso gli enti locali che ha interessato, oltre ai Comuni, anche le aziende erogatrici di servizi pubblici e gli Ambiti territoriali ottimali (ATO), allargando l'ambito di indagine nel campo delle autonomie locali.

#### 3.4.1. Comuni

Gli accertamenti ispettivi presso i Comuni hanno interessato, per il 2006, il rispetto del Patto di stabilità interno, le spese di personale, gli incarichi professionali, l'indebitamento, le spese per contributi e l'affidamento di servizi pubblici locali.

In ordine al **Patto di stabilità interno** è stata rilevata, in diversi casi, l'inosservanza delle limitazioni previste per l'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto degli obiettivi dallo stesso stabilito. Il mancato rispetto dei citati vincoli ha causato le seguenti irregolarità:

- illegittima assunzione di personale a tempo indeterminato;
- illegittima assunzione di personale a tempo determinato;
- illegittima costituzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- mancata riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

Per le **spese di personale** e la contrattazione decentrata integrativa, gli accertamenti hanno evidenziato diffuse irregolarità nella costituzione dei fondi, nell'attribuzione di posizioni organizzative, nelle procedure seguite per le progressioni orizzontali e verticali e nell'erogazione delle competenze accessorie, in parte già evidenziate anche in precedenti relazioni quali:

- violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti e delle posizioni organizzative;
- illegittima o immotivata corresponsione di indennità, variamente denominate, non previste dalla normativa vigente (gettoni, celebrazione matrimoni);
- improprio cumulo delle indennità di disagio, di rischio e di vigilanza.

Con riguardo alla violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione un cenno merita la posizione dei segretari comunali.

Il trattamento accessorio dei segretari comunali è tuttora disciplinato dall'art. 3 del CCNL 16 maggio 2001 (biennio economico 2000-2001), che fissa nuovi valori per la retribuzione di posizione, e dall'art. 42 del CCNL 16 maggio 2001 (quadriennio economico 1998/2001 e biennio economico 1998/1999) per quanto riguarda la retribuzione di risultato.

Interessanti sono altresì i principi contenuti:

– nell'art. 41, comma 6, del CCNL relativo al quadriennio, il quale dispone che *“La retribuzione di posizione nel valore annuo definito ai sensi del precedente comma 3 assorbe ogni altra forma di compenso connessa alle prestazioni di lavoro, ivi compreso quello per lavoro straordinario”*, in tal modo sancendo l'estensione anche ai segretari comunali del principio di onnicomprensività della retribuzione;

– nel comma 4 dello stesso art. 41, il quale stabilisce che *“gli Enti nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale”*.

Il Contratto collettivo nazionale decentrato (CCND) sottoscritto in data 22 dicembre 2003, contiene, nei quattro articoli di cui si compone, alcune significative innovazioni e rappresenta, ad ogni modo, lo spartiacque cui raffrontare il trattamento accessorio dei segretari comunali.

Prima del contratto decentrato nazionale la retribuzione accessoria dei segretari comunali si componeva delle seguenti voci:

- Retribuzione di posizione;
- Indennità di risultato;
- Indennità di direzione generale (eventuale).

Al di fuori di queste tre voci, qualsiasi incarico ulteriore conferito all'interno della struttura (ad es. la titolarità di un settore temporaneamente vacante) incontrava il limite dell'onniscoprensività del trattamento accessorio.

L'art. 41, comma 6, del CCNL, nel fissare il principio suddetto, faceva salve esclusivamente le competenze economiche di cui all'art. 37, comma 1, lett. g), vale a dire i diritti di segreteria. Nessun altro compenso poteva essere dunque percepito al di fuori di quelli contrattualmente previsti e disciplinati.

Il Contratto decentrato, come detto, è stato emanato in data 22 dicembre 2003, ed effettivamente contempla una serie di ipotesi in cui il Segretario Comunale può beneficiare di un aumento della posizione (fino ad un massimo del 50% nei Comuni oltre i 3000 abitanti e nel limite massimo del 5% nei Comuni fino a 3000 abitanti), nella ricorrenza delle condizioni (oggettive e soggettive) di cui alle tabelle allegate allo stesso CCND.

Tale innovazione contrattuale ha suscitato qualche perplessità, soprattutto per il contenuto nell'art. 4, che dopo aver disposto che *“gli effetti del presente accordo integrativo decorrono dalla data di stipulazione dello stesso”*, aggiunge che *“le Amministrazioni danno esecuzione agli atti già assunti ed utilizzano anche le risorse eventualmente individuate”*, per poi concludere che *“sono fatti salvi i provvedimenti già adottati”*.

Anche a seguito dei rilievi della Ragioneria generale dello Stato, le delegazioni trattanti, appositamente convocate, hanno sottoscritto un accordo di interpretazione autentica del Contratto decentrato in data 2 maggio 2005. L'accordo, che si compone di 2 articoli, nel primo dispone espressamente che *“La clausola di salvaguardia di cui all'art. 4 del suddetto accordo (il CCND) è da intendersi comunque limitata esclusivamente agli atti ed ai provvedimenti successivi al 16 maggio 2001, data di sottoscrizione del vigente CCNL di categoria, ed in conformità a quanto previsto dalla medesima contrattazione decentrata”*.

L'accordo in questione ha poi ricevuto l'avallo del Consiglio d'Amministrazione dell'Agencia Nazionale dei Segretari Comunali, che con propria deliberazione n° 82 del 2005 ne ha autorizzato la sottoscrizione definitiva, effettivamente avvenuta in data 12 luglio 2005.

L'intervento interpretativo, oltre a risolvere nel senso auspicato le problematiche sollevate, ha aperto nuove prospettive per l'attività di controllo ispettivo, in particolare per quella attinente la contrattazione decentrata.

Infatti, è chiaro che, in seguito al nuovo intervento della delegazione trattante, ogni compenso ulteriore corrisposto ai segretari (ad esempio un interim di una posizione dirigenziale scoperta) è del tutto illegittimo per il periodo anteriore al 16 maggio 2001, mentre per il periodo tra il CCNL (16 maggio 2001) ed il CCND (22 dicembre 2003) è legittimo in quanto non violi lo stesso decentrato, e dunque non superi il 50% della retribuzione di posizione. Conseguentemente, tutte le somme che eccedono tale limite sono corrisposte illegittimamente e dunque vanno recuperate, tale essendo l'inequivocabile risvolto dell'intervento interpretativo contenuto nell'accordo del 12 luglio 2005.

Per quanto riguarda infine il periodo successivo all'emanazione del Decentrato (22 dicembre 2003), ogni diverso ed ulteriore incarico conferito al Segretario Comunale potrà (non esiste infatti un obbligo in tal senso) essere remunerato esclusivamente nella forma della maggiorazione della retribuzione di posizione (in quanto rientri nell'elencazione di cui alle tabelle allegate al CCND), la quale presuppone un provvedimento sindacale di riconoscimento della maggiorazione stessa. È di conseguenza da escludersi ogni altro distinto compenso aggiuntivo, ricadendo esso sotto il vincolo del principio di onnicomprensività (Art. 41, comma 6, CCNL 16 maggio 2001).

Alla luce di tali considerazioni per i Segretari comunali sono state segnalate irregolarità connesse all'erogazione di compensi aggiuntivi in forza dello svolgimento di funzioni particolari (come ad es. la sostituzione di un dirigente assente o la partecipazione a commissioni di gara o di concorso, ecc.).

In ordine al citato contratto decentrato nazionale del 22.12.2003, restano ancora aperte due questioni che l'Ispettorato generale di Finanza ha sottoposto all'attenzione dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali con nota dell'11 luglio 2006, n. 97239:

- riformulazione delle tabelle allegate al CCND;
- segretari nominati direttori generali.

In ordine alla prima questione, il citato CCND prevede in due tabelle allegate le ipotesi nelle quali l'Ente può corrispondere al Segretario comunale un incremento della retribuzione. In particolare, il problema è collegato all'art. 1, comma 1, del contratto decentrato che prevede la possibilità di aumentare fino al 50% l'indennità di posizione, allorquando ricorrano le condizioni di cui all'allegato A.

La norma, in tal modo, mira a risolvere alcune delle problematiche emerse, soprattutto con riferimento ai casi in cui ai segretari comunali fossero affidati incarichi non propriamente "istituzionali", come ad esempio l'interim di aree o settori scoperti, ovvero la partecipazione al nucleo di valutazione.

Tuttavia, accanto a quelle funzioni (incarichi di supplenza o nomine all'interno del nucleo di valutazione), la cui straordinarietà può giustificare l'incremento del trattamento accessorio, se ne trovano altre (es. *assistenza giuridico - amministrativa mediante consulenza fornita ai responsabili dei servizi, ovvero rilasci di atti certificativi, attestativi e di comunicazione, o ancora altre competenze annoverabili nell'ambito delle funzioni di collaborazione con il capo dell'amministrazione*) che sembrano invece rientrare nei compiti istituzionali di un qualsiasi segretario comunale.

Alla luce di tali considerazioni, con la citata nota, l'Ispettorato generale di Finanza ha precisato che tali tabelle meriterebbero una nuova valutazione da parte delle delegazioni trattanti impegnate nella modifica del CCND.

La seconda questione è connessa all'art. 1 del contratto decentrato che recita testualmente: *"Le funzioni individuate nella tabella di cui all'allegato A che coincidono con le attività ed i compiti tipici del Direttore Generale non possono essere computate ai fini della maggiorazione della retribuzione di posizione qualora il Segretario sia stato nominato Direttore Generale"*.

Nel corso delle verifiche amministrativo contabili sono stati riscontrati numerosi casi di coesistenza tra l'indennità di direzione generale e l'incremento della retribuzione di posizione di cui al combinato disposto dell'art. 41, comma 4, del CCNL 16 maggio 2001 e dell'art. 1 del CCND del 22 dicembre 2003.

La norma, così come formulata, pone rilevanti difficoltà interpretative, per l'impossibilità pratica di distinguere, all'interno della generica elencazione di cui all'allegato A, quali funzioni siano proprie di un direttore generale e quali invece non lo siano.

In molti Enti la norma è stata utilizzata, su impulso degli stessi direttori generali, per pervenire alla seguente struttura retributiva:

- stipendio tabellare;
- indennità di posizione;
- indennità di direzione generale;
- incremento della posizione dal 10 al 50%;
- risultato.

Anche in questo caso L'Ispettorato generale di Finanza ha sollecitato una ridefinizione delle tabelle, volta ad eliminare dalle stesse le dizioni troppo generiche e, contestualmente, a ridurre al minimo le possibilità di attribuzione di tali compensi ai segretari-direttori generali, non escludendo, in ultima analisi, l'ipotesi di inapplicabilità agli stessi della maggiorazione retributiva.

Per gli **incarichi professionali e consulenze**, dalle verifiche ispettive eseguite nell'anno 2006 sono emersi numerosi casi di affidamento di consulenze, anche per importi rilevanti, non rispondenti ai principi normativi e giurisprudenziali ed in assenza dei presupposti necessari per il conferimento di incarichi e consulenze a professionisti esterni di seguito riportati:

- rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione;
- inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
- indicazione della durata dell'incarico;
- proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione. È dunque indubbio che le Amministrazioni pubbliche possano ricorrere a professionalità esterne solo in via eccezionale, dopo aver accertato, attraverso una "reale ricognizione", l'impossibilità di provvedere allo svolgimento delle attività delegate a mezzo degli uffici e delle strutture già esistenti all'interno dell'ente e sempre che gli esiti di detto accertamento siano stati adeguatamente esposti nella motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico.

Tali presupposti sono stati individuati con Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4 del 15 luglio 2004. Al riguardo, la Corte dei Conti si è più volte pronunciata sulla materia in linea con tali principi.

Inoltre, è emerso che spesso è stata disattesa la normativa riguardante il c.d. "Taglia spese" (art. 1, comma 9, del D.L. 12 luglio 2004, n. 168, convertito dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 ed art. 1, comma 11, legge 30 dicembre 2004, n. 311).

È stata infine riscontrata l'erronea applicazione, dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, con riguardo prevalentemente al mancato scorporo degli oneri riflessi dalle risorse annualmente individuate per l'erogazione degli incentivi.

In ordine all'**indebitamento**, l'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), ha dettato disposizioni che affidano al Ministero dell'economia e delle finanze l'attività di coordinamento delle operazioni di accesso al mercato dei capitali degli enti territoriali, al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica. Le modalità di attuazione di tale potere di coordinamento sono state disciplinate dal regolamento adottato con Decreto ministeriale 1° dicembre 2003, n. 389, che ha, altresì, precisato l'operatività in strumenti finanziari derivati degli enti territoriali. Considerata la complessità della materia, il Ministero dell'economia e delle finanze ha fornito chiarimenti interpretativi sull'applicazione del regolamento con la circolare 27 maggio 2004.

Il citato regolamento n. 389/2003 sull'accesso al mercato dei capitali pone a carico degli enti territoriali, l'obbligo di comunicare entro il giorno 15 dei mesi di febbraio, maggio, agosto e novembre di ogni anno al Ministero dell'economia e delle finanze i dati relativi all'utilizzo netto di forme di credito a breve termine, ai mutui accesi, alle operazioni in strumenti derivati, ai titoli obbligazionari emessi ed alle operazioni di cartolarizzazione (attività di monitoraggio). Le suddette scadenze sono state determinate per consentire al Ministero l'elaborazione delle informazioni per la predisposizione delle relazioni trimestrali di cassa e per l'invio delle notifiche

semestrali alla Commissione europea (1° marzo e 1° settembre), come previsto dalla procedura di controllo dei disavanzi eccessivi (Reg. (CE) n. 3605/93 del 22 novembre 1993).

Al coordinamento delle operazioni di indebitamento si affianca la disciplina sull'utilizzo degli strumenti derivati, contenuta nell'articolo 3 del citato decreto n. 389/2003. Le disposizioni di detto articolo costituiscono il fondamento normativo cui gli enti locali debbono fare riferimento per l'operatività sul mercato dei derivati.

Tali operazioni hanno subito una crescente diffusione tra le amministrazioni locali anche per l'esigenza di ottimizzare la gestione delle risorse in un clima di finanza restrittiva (riduzione del costo del debito) ed alla necessità di fornire adeguata copertura al rischio finanziario delle operazioni di indebitamento concluse (finalità di controllo e gestione del rischio); ciò nell'ambito di una concezione evoluta e dinamica della gestione del debito (c.d. "gestione attiva del debito") che si concretizza in operazioni di ristrutturazioni del debito pregresso al fine di ottimizzare il costo di indebitamento e minimizzare i costi connessi.

La regolamentazione della materia, anche se intervenuta con ritardo, ha inteso limitare i rischi connessi alle operazioni derivate.

Gli enti locali hanno rinegoziato o convertito i mutui in essere, solitamente su proposta degli istituti di credito, ricorrendo ad operazioni finanziarie cui sono state applicate clausole contrattuali eccessivamente aleatorie per l'Ente.

Pertanto, nell'attuale situazione di stretta finanziaria, ove permane l'inevitabile spinta ad operazioni non in linea, è opportuno seguire una condotta prudentiale a garanzia della sostenibilità del debito e di rispetto degli equilibri di bilancio e ricorrere a tali operazioni con la cautela necessaria ad evitare che la sostenibilità delle attuali gestioni si realizzi a scapito di quelle future.

Tali cautele si rendono necessarie anche per la peculiarità del settore, che richiede un'approfondita conoscenza dei mercati finanziari, dell'evoluzione dei tassi di interesse, e di specifiche professionalità non presenti nell'ente locale, il quale viene a trovarsi spesso in una posizione di debolezza rispetto agli istituti di credito proponenti. Agli stessi criteri prudenziali si dovrebbe far ricorso in occasione della scelta degli istituti di credito con i quali i contratti sono stipulati.

Nel corso delle verifiche è stato rilevato che gli Enti non procedono ad alcuna verifica comparativa delle condizioni offerte da altri istituti prima di addivenire alla stipula stessa.

Peraltro, malgrado la normativa non imponga in materia procedure di evidenza pubblica, sarebbe senza dubbio vantaggioso conoscere le condizioni dei diversi operatori al fine di comparare le singole proposte scegliendo quella più conveniente per l'Ente. Tale confronto avrebbe riflessi positivi anche con riferimento al rischio consentendo di scegliere tra le varie ipotesi quella le cui condizioni e clausole diano maggiori garanzie per l'Ente.

Si è infine accertato che le entrate derivanti da tali operazioni non sono sempre destinate a spese in conto capitale e vengono utilizzate per far fronte a spese correnti.

In ordine alle **spese per contributi** ad Enti o a privati, dall'analisi dei bilanci degli enti locali è stato rilevato che, in molti casi, la concessione di contributi finanziari ad enti ed associazioni varie, anche di notevole entità, è avvenuta in assenza di specifica procedura.

Come evidenziato anche nelle precedenti relazioni, per garantire la proficuità della spesa per contributi, occorre inserirla in un quadro programmatico dell'Ente e collegarla a specifici obiettivi strategici da realizzare attraverso l'attività di gestione affidata alla struttura amministrativa dell'Ente.

La disciplina della materia prevede la corretta modalità di erogazione, in cui è centrale il ruolo programmatico e d'indirizzo della giunta comunale, che con il Piano esecutivo di gestione (PEG) assegna le risorse ai competenti dirigenti, individuando gli obiettivi da conseguire e, contestualmente, con atti di indirizzo, i criteri generali per l'erogazione.

In sintesi, la normativa vigente (legge 7 agosto 1990, n. 241 e D.P.R. 7 aprile 2000, n. 118) ha previsto le seguenti fasi per la concessione di un contributo:

- assegnazione delle risorse finanziarie al dirigente competente con un apposito stanziamento del Piano Esecutivo di Gestione;
- predeterminazione esatta ed esaustiva dei criteri generali e delle modalità per l'attribuzione del contributo, mediante adozione di un atto generale;

- pubblicizzazione in forme adeguate dell’atto;
- acquisizione delle richieste di contributo, secondo le modalità previste;
- assegnazione dei contributi, nei limiti dello stanziamento, mediante adozione del relativo provvedimento concessorio con determinazione dirigenziale, nella cui motivazione risulti l’osservanza dei criteri applicati;

- inserimento dei soggetti assegnatari del contributo nell’albo dei beneficiari.

Anche la giurisprudenza è intervenuta in materia confermando tali principi ed in particolare che la concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliativi sono provvedimenti amministrativi a tutti gli effetti, rientranti come tali nella competenza esclusiva del dirigente. Tali provvedimenti devono essere preceduti da idonea pubblicizzazione, dalla indicazione completa ed esaustiva dei criteri di concessione e sorretti da idonea motivazione.

Inoltre, in base all’articolo 107, comma 3, lettera f, del T.U.E.L., l’adozione dell’atto di erogazione del contributo, in quanto provvedimento concessorio, rientra tra le competenze del dirigente, mentre, per quanto riguarda la predeterminazione dei criteri, il T.U.E.L. consente varie soluzioni alternative: gli atti generali possono essere adottati dal consiglio comunale nell’esercizio della propria potestà regolamentare generale con carattere di veri e propri atti normativi, ovvero essere adottati quali atti amministrativi generali dalla giunta comunale, nell’esercizio dei propri poteri di indirizzo ovvero, infine, dallo stesso dirigente con propria determinazione.

In materia di contributi pubblici a soggetti privati, finalizzati ad incentivare e valorizzare le varie attività economiche e commerciali svolte sul territorio (ad es. il turismo, l’artigianato e le altre attività economiche tipiche locali) ed in quanto tali diversamente disciplinati, si è rilevato che in assenza della preventiva fissazione dei criteri e degli obiettivi, la funzione e la finalità di tali contributi è spesso vanificata con scarsa rilevanza sulle produzioni caratterizzanti l’economia locale.

Anche per l’attività di sponsorizzazione valgono le stesse considerazioni, in quanto finiscono per passare in secondo piano le finalità istituzionali attribuite agli enti e l’erogazione finanziaria si esaurisce nel finanziamento di attività prive di ricadute positive. In particolare, tale attività, in base all’art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 avrebbe dovuto realizzare maggiori economie ed accrescere le entrate degli enti locali migliorando i relativi saldi finanziari, mentre si è rilevata una consistente voce di spesa nel bilancio degli stessi.

Nel corso del 2006 sono state verificate anche le modalità di **affidamento di servizi pubblici locali**, di cui è menzione nel Capitolo 2 della presente relazione.

Sul piano delle criticità riscontrate in sede di verifica si segnalano: l’improprio affidamento diretto di concessione per la gestione del servizio pubblico, in contrasto con i principi comunitari di trasparenza e di parità di trattamento; il mancato esercizio del “controllo analogo”; l’impatto negativo sul bilancio comunale per le crescenti e reiterate perdite di gestione da parte di società partecipata dal Comune.

**Altre irregolarità** sono state rilevate, per i Comuni, in ordine alla mancata ricognizione dei residui attivi e passivi e all’improprio mantenimento degli stessi, con effetti distorsivi sul risultato d’esercizio. Tali rilievi hanno indotto il Settore ad inserire, per i programmi futuri, l’esame del risultato d’esercizio come specifico punto.

#### *3.4.2. Aziende erogatrici di servizi pubblici*

Per tali aziende, oltre alle problematiche già evidenziate per i Comuni in ordine alla modalità di affidamento di servizi pubblici locali, sono state rilevate le seguenti irregolarità:

- illegittima erogazione di compenso per ferie non godute, in violazione della normativa contrattuale nazionale;
- mancato rinnovo della convenzione che regola i rapporti tra l’Ente d’Ambito concedente e la Società affidataria del servizio;
- assenza del contratto individuale di lavoro per figure dirigenziali assunte a tempo indeterminato;

- sistematico ripiano delle perdite di esercizio attraverso conferimenti in conto “riserva per futuro aumento di capitale” da parte degli Enti proprietari;
- illegittima riduzione dell’orario di lavoro del personale di ufficio non viaggiante, in contrasto con la normativa nazionale;
- mancato rispetto dell’obbligo della pausa pranzo giornaliera di almeno trenta minuti in presenza di corresponsione di buoni pasto;
- mancata determinazione del monte complessivo del premio di risultato ed omessa individuazione degli obiettivi cui collegare la corresponsione del premio stesso;
- affidamento di incarichi di consulenza e di collaborazione continuativa in contrasto con la normativa vigente;
- mancata stipula del contratto di servizio tra Società concessionaria ed ente proprietario;
- affidamento di servizio pubblico ed illegittimo frazionamento in contrasto con la normativa sugli appalti di servizi sopra la soglia comunitaria.

### 3.4.3. *Ambiti territoriali ottimali (ATO)*

Nel 2006 sono state effettuate le prime verifiche a n. 4 ambiti territoriali ottimali. Dalle relazioni è emerso, innanzitutto, che ciascun ambito presenta peculiarità diverse, sia per dimensione, che per le attività affidategli e per la normativa regionale di riferimento.

Tra le principali criticità, oltre alle problematiche già evidenziate per i Comuni in ordine alla modalità di affidamento di servizi pubblici locali, si segnalano:

- l’improprio affidamento diretto del Servizio idrico integrato a società a capitale pubblico in assenza delle prescritte condizioni, con particolare riferimento all’assenza del “controllo analogo”;
- il mancato adeguamento degli statuti alla normativa vigente;
- l’omesso incameramento del canone di gestione dovuto dalla società affidataria del servizio;
- la mancata riduzione del 10% dei compensi erogati per incarichi di consulenza e quelli corrisposti ai componenti degli organi di indirizzo e di controllo;
- il mancato rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 per gli incarichi di consulenza.

Inoltre, sono state rilevate criticità in ordine alla determinazione delle indennità di funzione per i componenti degli organi esecutivi e dei compensi previsti per i revisori.

## 3.5. **Attività ispettiva gerarchica**

Le verifiche eseguite hanno riguardato l’accertamento dello stato dei servizi curati dalle Ragionerie provinciali dello Stato, le strutture e i locali, l’adeguata utilizzazione del personale, il riscontro, in particolare, della regolarità della gestione delle entrate e della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, attività queste ultime controllate tramite gli atti inviati dagli Uffici finanziari operanti nel territorio della Provincia.

Sono state esaminate anche le scritture relative ai beni demaniali, ai beni e diritti patrimoniali e alla riscossione delle entrate.

Dalle verifiche ispettive sono emerse le seguenti criticità ed irregolarità:

- 1) disfunzioni e carenze riguardanti l’organizzazione ed il funzionamento delle Ragionerie;
  - irregolarità e carenze nella rilevazione delle presenze del personale;
  - richiesta di fondi esorbitante rispetto alle reali necessità e capacità di spesa dell’ufficio;
  - necessità di incrementare sia il numero delle verifiche di cassa alle gestioni dei funzionari delegati sia il numero delle verifiche alle gestioni dei consegnatari dei beni mobili;
  - necessità di attivare le procedure per un controllo più incisivo sulle entrate dello Stato;
  - necessità di attivare azioni volte ad un sollecito smaltimento dell’arretrato dei provvedimenti in materia di personale degli Istituti di istruzione, concernenti: assenze; ricostruzioni di carriera; contratti a tempo determinato e indeterminato; computo, riscatto e ricongiunzione di periodi utili ai fini contributivi;

- necessità di adottare ulteriori iniziative tendenti ad acquisire dati ed elementi informativi dagli Istituti scolastici inadempienti;
- esigenza di assumere iniziative per la sollecita definizione dell'attuale situazione debitoria riconducibile alle "somme rimaste da riscuotere" e da iscrivere a ruolo per la riscossione coattiva;
- necessità di rinnovare i solleciti per l'incameramento delle somme rimaste da riscuotere relative alle gestioni stralcio di taluni ex Uffici doganali;
- necessità di sollecitare le competenti Direzioni provinciali dei servizi vari al fine di porre in essere azioni di recupero nei confronti dei debitori morosi;
- elevata giacenza di rendiconti dei funzionari delegati e di conti giudiziali, risultanti ancora da esaminare al momento delle verifiche ispettive;
- necessità di provvedere alla parifica delle contabilità periodiche e dei conti giudiziali resi da taluni concessionari della riscossione;
- necessità di provvedere al controllo dei decreti di tolleranza, di discarichi amministrativi, di sgravio parziale e totale, di dilazione o rateazione di pagamento, di sospensione di procedura esecutiva e di riscossione coattiva;
- omessa segnalazione, all'Amministrazione centrale e alla Corte dei conti, dei reiterati ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte di taluni funzionari delegati.

2) Irregolarità, omissioni, ritardi e inadempienze nelle gestioni degli organismi controllati, che richiedono più incisivi interventi da parte delle Ragionerie:

- mancata presentazione delle contabilità mod. I 9 concernenti le imposte di fabbricazione;
- necessità di sollecitare i competenti uffici locali dell'Agenzia delle entrate per l'emissione dei provvedimenti amministrativi ai fini dell'eliminazione dei debiti di taluni ex Ricevitori provinciali, e per l'inoltro dei "conti riassuntivi" delle spese di giustizia "mod. 73 C.G." relativi agli anni 1998/2002;

- necessità di sollecitare i competenti uffici locali dell'Agenzia del demanio affinché provvedano: alla puntuale ricognizione dei numerosi cespiti che non producono reddito; all'aggiornamento dei valori dei beni patrimoniali e demaniali;

- mancata adozione da parte di taluni consegnatari del nuovo sistema di gestione e controllo dei beni mobili dell'Amministrazione statale (GECO).

Nel corso del I semestre 2006 è stata anche effettuata una verifica presso un Ufficio Centrale del Bilancio, da cui sono emerse particolari criticità e irregolarità nell'attività di riscontro (tra le quali si segnalano: notevoli ritardi nella registrazione contabile e nella validazione di alcuni titoli di spesa; inadeguata organizzazione del personale; mancato rispetto dell'obbligo di lavorazione dei titoli di spesa secondo l'ordine cronologico di arrivo; mancata attivazione della procedura di gestione del "protocollo informatico"). A tale proposito sono state adottate opportune iniziative volte a ricondurre alla normalità la gestione.

### **3.6. Attività svolta d'intesa con altre Amministrazioni**

Queste ispezioni trovano il proprio fondamento in appositi "protocolli di intesa" stipulati con Amministrazioni pubbliche, con i quali si attribuiscono ai Servizi ispettivi di Finanza pubblica poteri verificatori propri dell'Amministrazione conferente anche presso soggetti giuridici privati sulla base di piani operativi annuali, comunicati ai S.I.Fi.P. dalle Amministrazioni convenzionate.

Nel 2006 risultavano operativi i seguenti protocolli d'intesa:

- Dipartimento della funzione pubblica;
- Dipartimento della protezione civile;
- Ufficio Nazionale per il Servizio Civile.

#### *3.6.1. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione pubblica*

In base al protocollo d'intesa stipulato in data 26 febbraio 1998 e successivi rinnovi, l'attività verificatoria ha riguardato gli accertamenti ispettivi svolti presso Comuni, Università ed Enti pubblici istituzionali, per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – Ispettorato.

I S.I.Fi.P. da alcuni anni perseguono l'obiettivo di acquisire, attraverso accertamenti mirati effettuati presso gli enti del settore pubblico allargato, gli elementi necessari per l'analisi dell'efficacia e dell'economicità di alcune attività gestionali in tutti i suoi aspetti (procedimentali, economici e finalistici), senza trascurare quello statistico-comparativo.

Nel 2006 è proseguita l'attività di monitoraggio concordata con il Dipartimento della funzione pubblica sulla base del protocollo d'intesa rinnovato in data 3 dicembre 2004, ed avviata nel 2005. Si tratta di accertamenti riguardanti le seguenti tematiche, con limitato riferimento alle spese effettuate dagli enti monitorati negli anni 2004 e 2005:

- affidamento di incarichi e consulenze presso taluni comuni ed enti pubblici istituzionali;
- attività negoziale presso taluni enti pubblici istituzionali;

Gli ispettori hanno svolto gli accertamenti operando in rapporto sinergico con gli enti verificati, senza tuttavia tralasciare l'approccio tradizionale utilizzato nelle verifiche amministrativo-contabili presso le varie Amministrazioni.

Al fine di ottenere la migliore collaborazione possibile e la massima precisione nella compilazione delle schede (appositamente elaborate per il solo monitoraggio delle spese per incarichi e consulenze), l'Amministrazione ispezionata è stata edotta sulla finalizzazione dei suddetti accertamenti principalmente alla raccolta di notizie per conto del Dipartimento della funzione pubblica – Ispettorato e sull'utilizzo di tali notizie non solo per una mappatura delle informazioni complessivamente richieste, ma anche per individuare eventuali situazioni di criticità, che - se riscontrate in modo ripetitivo presso una pluralità di Amministrazioni – potranno determinare misure di intervento correttivo a livello generale.

Tuttavia la raccolta e la verifica dell'esatta compilazione delle schede di monitoraggio non hanno esaurito l'attività dell'ispettore, giacché essa è stata estesa anche all'acquisizione di elementi informativi sullo stato di attuazione delle norme che disciplinano le materie sopra elencate, nonché all'accertamento di eventuali irregolarità, inadempienze, ritardi e disfunzioni, in modo da fornire al Dipartimento della funzione pubblica un quadro d'insieme tale da consentire la formulazione delle necessarie valutazioni per eventuali successivi interventi diretti sia ad eliminare o ridurre le carenze riscontrate sia a modernizzare, razionalizzare e rendere uniformi i modelli organizzativi, operativi e gestionali delle pubbliche amministrazioni, in base ai criteri generali di efficienza, economicità ed efficacia.

I referti conclusivi contengono, oltre alle osservazioni formulate, l'analisi ed il commento dei dati rilevati, nonché l'esito degli accertamenti con particolare riferimento:

- alla regolarità dei procedimenti amministrativo-contabili posti in essere per l'acquisizione dei servizi ritenuti necessari;
- alla regolarità dell'attività negoziale (limitatamente agli enti pubblici istituzionali);
- all'individuazione delle situazioni di criticità e relative misure correttive da proporre;
- ad altre eventuali proposte e suggerimenti.

### **Affidamento di incarichi e consulenze presso taluni Comuni ed Enti pubblici istituzionali**

Dagli accertamenti eseguiti sono emerse le seguenti irregolarità e criticità:

- mancata dimostrazione, nell'affidamento degli incarichi all'esterno, della effettiva impossibilità per il personale dipendente di svolgere le prestazioni ritenute necessarie;
- corresponsione di compensi in via forfetaria in assenza di criteri oggettivi e predeterminati;
- mancata osservanza, in sede di affidamento degli incarichi, delle procedure che tutelano l'evidenza pubblica;
- mancata irrogazione di penalità in caso di ritardi nel completamento degli incarichi;
- liquidazione dei compensi in assenza dei documenti giustificativi;
- esecuzione dell'incarico in epoca anteriore alla stipulazione della convenzione o in mancanza della stessa;
- illegittima liquidazione di compenso per incarico non autorizzato;
- artificioso frazionamento dell'incarico;

- mancata individuazione dell’oggetto della prestazione nel conferimento di taluni incarichi esterni;
- mancata individuazione dei professionisti cui affidare gli incarichi in base a criteri di scelta oggettivi e predeterminati;
- mancato previo accertamento dell’inesistenza, all’interno dell’organizzazione amministrativa, della figura professionale idonea allo svolgimento dell’incarico;
- irregolare quantificazione dei compensi dovuti a professionisti per prestazioni connesse a LL.PP.;
- irregolare affidamento di incarichi senza alcuna precisa individuazione dei parametri di valutazione dei curricula e senza specifica motivazione della scelta dei concorrenti;
- conferimento dell’incarico di presidente e componente del Nucleo di valutazione a soggetti che non risultano in possesso della necessaria competenza in materia;
- mancata richiesta dell’autorizzazione, all’Amministrazione centrale di appartenenza, per l’espletamento dell’incarico di componente esterno del Nucleo di valutazione;
- illegittimo aumento del compenso ai componenti del Nucleo di valutazione, concesso prima della modifica della relativa norma dell’ordinamento comunale;
- mancata acquisizione della valutazione di congruità del compenso corrisposto;
- mancata applicazione delle aliquote professionali e mancata riduzione tariffaria;
- mancata stipulazione dei contratti di affidamento degli incarichi;
- mancata indicazione della durata della prestazione;
- omessa comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica degli incarichi affidati a collaboratori e consulenti esterni;
- omessa comunicazione alle Amministrazioni di appartenenza dei compensi erogati per incarichi svolti da dipendenti pubblici delle amministrazioni medesime;
- illegittimo affidamento all’esterno di incarichi di progettazione di lavori pubblici, in presenza di adeguate professionalità tecniche nell’organico dell’ente;
- mancata previsione di sistemi di valutazione dei risultati delle prestazioni per numerosi soggetti incaricati;
- affidamento di alcuni incarichi per lo svolgimento di prestazioni continuative di contenuto generico e ripetuti rinnovi riscontrati in taluni rapporti di collaborazione, in contrasto con i requisiti di temporaneità, specificità ed eccezionalità del ricorso a soggetti esterni;
- anomalie varie inerenti all’acquisizione dei servizi e al conferimento degli incarichi e delle consulenze di natura tecnica e non tecnica a soggetti esterni mediante affidamenti diretti;
- rimborso spese in via forfetaria non in armonia con il principio dell’esatta quantificazione del compenso (che risulta quindi maggiorato nell’ipotesi di rimborso spese non documentate);
- anomalie varie inerenti alla fase esecutiva degli incarichi;
- carenze del bando di gara relativo alle procedure comunitarie in materia di progettazioni;
- mancata indicazione nei bandi di gara relativi alle prestazioni tecniche, delle prescrizioni indicate dall’Autorità di vigilanza;
- anomalie inerenti agli inviti relativi alle gare comunitarie per le progettazioni;
- irregolarità concernenti la fase dell’esecuzione delle prestazioni tecniche;
- anomalie e irregolarità riguardanti taluni rapporti contrattuali per prestazioni professionali di particolare rilevanza sotto il profilo economico;
- criticità nel rapporto tra le esternalizzazioni concernenti gli incarichi e le consulenze affidati e la rilevazione delle risorse umane in servizio negli anni 2004 e 2005, comprese le collaborazioni coordinate e continuative;
- eccessivo ricorso all’esterno in materia di prestazioni tecniche con costi significativi, anche in considerazione della non equa distribuzione del personale dell’Ente ispezionato sull’intero territorio nazionale;
- superamento del limite di spesa previsto dal legislatore per l’anno 2004 relativamente agli incarichi riguardanti studi e consulenze.

## **Attività negoziale presso taluni enti pubblici istituzionali**

Dagli accertamenti eseguiti sono emerse le seguenti irregolarità e manchevolezze:

- mancanza dei requisiti dell’urgenza o della somma urgenza nell’affidamento diretto di lavori in economia;
- irregolare applicazione delle disposizioni regolamentari sui servizi in economia con frequente superamento dei limiti di spesa ivi previsti;
- reiterato ricorso all’affidamento diretto degli interventi di manutenzione e nell’acquisto di beni, in contrasto con i principi di trasparenza e correttezza dell’azione amministrativa;
- omessa pubblicazione del bando di gara per l’acquisizione di forniture;
- artificioso frazionamento della spesa;
- irregolare ricorso alla trattativa privata per mancanza dei requisiti previsti;
- inosservanza delle disposizioni regolamentari in materia di proroga dei contratti;
- mancata motivazione della scelta del contraente effettuata in difformità dal parere di congruità tecnico-economica del CNIPA;
- mancata costituzione del deposito cauzionale a garanzia delle obbligazioni derivanti da taluni contratti di appalto di servizi;
- carenza di adeguate motivazioni in ordine alla necessità di procedere alla “esternalizzazione” di alcuni servizi in presenza di strutture competenti dell’ente;
- ricorso alla procedura della licitazione privata accelerata in ambito comunitario, in mancanza di adeguata motivazione;
- incongruità della scelta operata nell’acquisizione di immobile in locazione sia in riferimento alle effettive esigenze sia il relazione al costo preventivato, sia riguardo alla necessità di razionalizzare gli spazi utilizzati;
- mancata acquisizione del parere di congruità dell’ufficio tecnico e/o della commissione centrale, per le locazioni attive stipulate dall’ente;
- affidamento all’esterno di taluni servizi tipici della struttura dell’ente, nonostante l’esistenza di un analogo rapporto contrattuale con un’altra ditta;
- ripetuti affidamenti provvisori all’esterno di taluni servizi;
- irregolare rinnovo del rapporto contrattuale per l’appalto di servizi telefonici;
- illegittimo ricorso al sistema dei servizi in economia;
- mancata programmazione degli acquisti con conseguente frammentazione delle procedure;
- attribuzione di punteggi in sede di gara in assenza di criteri predeterminati e di motivazione esplicita.

## **Accertamenti ispettivi presso l’A.N. A.S. S.p.A.**

Nel 2006 è stata eseguita una verifica presso l’**A.N. A.S. SPA**, nell’ambito dell’indagine riguardante gli incarichi, le consulenze e l’attività negoziale.

Una prima parte della relazione ispettiva (concernente le consulenze e gli incarichi esterni conferiti dalla società) è stata trasmessa agli organi competenti nel mese di maggio 2006, mentre il referto conclusivo (riguardante la materia dei lavori, forniture e servizi) è stato inoltrato in data 12 marzo 2007. A tal proposito si evidenzia che le irregolarità riscontrate e segnalate nella prima parte della relazione sono state oggetto di particolare attenzione da parte del Senato della Repubblica – Commissione programmazione economica e bilancio, del Ministero vigilante e della Corte dei Conti. Con la seconda parte del referto, poi, sono state segnalate altre criticità, ancor più significative, soprattutto in ordine all’attuazione delle opere comprese nel contratto di programma triennale 2003-2005 e delle convenzioni autostradali.

### *Incarichi e consulenze*

Si riassumono di seguito le criticità in materia di incarichi e consulenze:

- propensione al frequente ricorso a professionisti esterni, anche nella gestione caratteristica (per lo svolgimento di compiti di natura ordinaria);

- non ottimale utilizzo del personale interno;
- insufficiente illustrazione dei benefici conseguibili da parte della Società nella fase di affidamento degli incarichi esterni (*ex ante*) e di quelli conseguiti a seguito dell'esecuzione delle prestazioni esterne richieste (*ex post*), con particolare riferimento alle consulenze di natura non tecnica affidate sotto forme di pareri;
- sistema informatico inadeguato ai fini della conoscenza in tempo reale della situazione complessiva degli incarichi e delle consulenze affidati all'esterno.

Nel caso di specie, al fine di superare le criticità riscontrate e di conseguire gli obiettivi prestabiliti nel rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, è stato anche raccomandato alla Società verificata di adottare le seguenti iniziative:

- “mappatura” delle competenze in essere e delle risorse umane in servizio per ogni singola struttura o ufficio, ed eventuale rivisitazione dell'attuale situazione;
- programmazione dei servizi necessari con l'individuazione, sulla base di dettagliate e circostanziate giustificazioni, delle eventuali prestazioni da affidare all'esterno con indicazione delle risorse finanziarie destinate a coprire le relative spese;
- costante aggiornamento del fabbisogno quali-quantitativo delle risorse umane e delle competenze attese per ogni singola struttura, rispetto agli obiettivi di *budget*;
- precise e vincolanti disposizioni nei confronti dei responsabili delle strutture interessate al conferimento di incarichi esterni, con espresso riferimento alle norme da osservare (normativa primaria e secondaria nazionale, comunitaria e interna) e con la predisposizione di un apposito sistema di monitoraggio;
- valutazione, al momento del conferimento degli incarichi, dell'opportunità e convenienza della relativa spesa, previa acquisizione di una circostanziata e dettagliata relazione costi-benefici, adempimenti ritenuti necessari per giustificare il ricorso all'esterno rispetto ad altre soluzioni gestionali; conseguente attestazione, da parte del responsabile della struttura interessata, che dimostri i benefici conseguiti dalla Società a seguito delle prestazioni eseguite;
- idoneo sistema informatico che consenta l'afflusso in rete di tutti i dati inerenti ai conferimenti e alle esecuzioni degli incarichi e delle consulenze esterne e che misuri carichi, tempi ed efficienza delle strutture interessate.

A tale riguardo è stata anche richiamata l'attenzione dei competenti Ministeri vigilanti.

### *Attività negoziale*

Riguardo in particolare all'attività negoziale dell'**A.N. A.S. SPA**, è stato rilevato quanto segue:

- intempestivo adeguamento dei canoni relativi a talune concessioni e autorizzazioni;
- consistente fenomeno dell'abusivismo in materia di concessioni e autorizzazioni, con particolare riferimento agli impianti pubblicitari ed esigenza di accelerare le operazioni di ultimazione del catasto strade al fine di eliminare o ridurre detto fenomeno;
- mancata riscossione dei canoni concessori e dei proventi vari;
- ingiustificate proroghe di affidamenti di concessioni per la gestione delle aree di servizio di talune autostrade;
- esigenza di definire le situazioni creditorie-debitorie tra l'Azienda e le società petrolifere;
- mancato recupero dei crediti nei confronti dei sub-concessionari di talune aree di servizio;
- affidamento diretto delle aree di servizio, da parte delle società concessionarie alle sub-concessionarie, in violazione della procedura di gara comunitaria;
- anomalie e irregolarità in varie procedure di gara relative ai lavori di realizzazione di alcune autostrade e strade statali (con riferimento ai progetti esecutivi e integrati, ai bandi, alle commissioni di aggiudicazione, alle operazioni di gara, alla stipulazione dei contratti e alla quantificazione e documentazione comprovante l'avvenuto pagamento di tutti gli oneri contrattuali posti a carico delle imprese);
- notevoli ritardi nell'esecuzione dei lavori;

- eccessiva durata dei tempi della verifica sulle offerte anomale e nell’acquisizione delle documentazione dell’impresa comprovante i prescritti requisiti di legge;
- eccessiva durata intercorrente tra la data di aggiudicazione definitiva e quella di consegna dei lavori;
- lungaggini nell’espletamento delle varie fasi di affidamento dei lavori (dalla pubblicazione del bando alla data della consegna) non in linea con i tempi di realizzazione indicati nel contratto di programma 2003-2005;
- incompleta attuazione del contratto di programma 2003-2005 con riferimento alla manutenzione straordinaria, alle opere per il miglioramento della sicurezza stradale e all’aggiornamento di nuove opere;
- incompleta attuazione degli interventi derivanti dai danni alluvionali 2004-2005;
- anomalie varie inerenti alle perizie suppletive;
- anomalie varie inerenti alle procedure di acquisizione di beni e servizi sotto e sopra soglia comunitaria;
- frazionamento artificioso di prestazioni di servizio;
- ridotta attuazione degli interventi aggiuntivi nell’arco del triennio 2003-2005, a causa della mancata formalizzazione degli atti concessori;
- esigenza che l’Azienda richieda ad una società concessionaria la restituzione dei pedaggi incassati correlati alla realizzazione di un raccordo autostradale, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea che ha obbligato lo Stato italiano a revocare la relativa concessione;
- criticità derivanti dalle differenze tra investimenti previsti e realizzati nei piani finanziari; ulteriori criticità degli atti concessori;
- significative differenze tra gli importi previsti nei piani finanziari delle concessioni autostradali inerenti alle manutenzioni ordinarie relative agli anni 2000/2005 e quelli effettivamente realizzati nello stesso periodo;
- mancanza di un dettagliato quadro di riferimento regolamentare e contrattuale e di atti di indirizzo circa le potestà, le azioni, e i poteri sanzionatori attribuiti all’Azienda in caso di riscontrato ritardo nell’attuazione dei piani finanziari previsti nella convenzione per i lavori di manutenzione ordinaria e gli investimenti;
- necessità che l’Azienda acquisisca la documentazione attestante l’accantonamento in bilancio, da parte delle società concessionarie, delle somme inerenti agli investimenti previsti e non realizzati destinate alla realizzazione degli investimenti stessi;
- formazione di extraprofitti a favore delle società concessionarie, determinati da attese di crescita inferiori a quelle risultanti dal volume di traffico effettivamente realizzatosi a dalla mancanza di collegamento tra aumenti di pedaggio ed esecuzione degli investimenti;
- ritardi nella realizzazione di nuove opere previsti nella convenzione con una società autostradale, dovuti a lungaggini nell’approvazione dei progetti e ad altre cause;
- criticità del sistema tariffario dei pedaggi previsto nelle convenzioni, per il fatto che gli adeguamenti tariffari non tengono conto né delle variazioni degli investimenti realizzati rispetto a quelli previsti né delle variazioni del volume di traffico verificatosi rispetto a quello atteso;
- rilevante differenza tra gli incassi previsti nel piano finanziario di una società autostradale e gli importi effettivamente riscossi per pedaggi;
- scostamenti significativi tra investimenti previsti e realizzati nel periodo 2001-2005 per alcune società concessionarie;
- criticità concernenti la ripartizione del contenzioso della Società tra Avvocatura dello Stato e avvocati del libero foro, nonché limitato ricorso ai legali “interni”;
- criticità riguardante il contenzioso passivo costituito da un elevato numero di cause pendenti, da un cospicuo ammontare del “petitum” e da rilevanti importi dei pagamenti effettuati, in costante crescita nel triennio 2003/2005 in quasi tutti i settori dell’Azienda verificata;
- rilevanti oneri posti a carico della Società, scaturenti da atti transattivi passivi, da lodi arbitrali e sentenze giudiziarie e da accordi bonari aventi, per la quasi totalità (94%), natura risarcitoria.

Anche in ordine alle criticità in materia di attività negoziale della suddetta Società sono stati sollecitati specifici interventi dei Ministeri vigilanti volti a ricondurre alla normalità la relativa gestione.

È stato conclusivamente evidenziato che le criticità più significative inerenti all'attività espletata dalla Società a partire dal 2003 hanno riguardato:

- 1) il processo di trasformazione dell'Azienda da ente pubblico economico a società per azioni avviato nel dicembre 2002;
- 2) la situazione economico-finanziaria della società;
- 3) la programmazione delle nuove opere inserite nel contratto di programma 2003-2005;
- 4) la materia delle concessioni autostradali;
- 5) l'eccessivo allungamento dei tempi delle varie fasi negoziali inerenti all'affidamento dell'esecuzione delle nuove opere;
- 6) l'eccessivo proliferare del contenzioso, in continua evoluzione in quasi tutti i settori in cui è articolata l'Azienda, che ha assunto nell'ultimo periodo carattere esponenziale;
- 7) le anomalie varie riscontrate in materia di ricavi propri legate rispettivamente al fenomeno dell'abusivismo ed alla consistente morosità nei pagamenti di canoni e indennità di occupazione da parte dei debitori.

### **Altre verifiche per conto della Funzione Pubblica**

Per l'anno 2006, inoltre, sono stati concordati con l'Ispettorato del Dipartimento della Funzione Pubblica i seguenti obiettivi, limitando gli accertamenti presso taluni Comuni e Università agli anni 2004 e 2005. Per i Comuni le verifiche hanno riguardato gli aspetti della gestione di cui ai successivi punti 1 e 2, mentre per le Università si è fatto riferimento a quelli indicati ai punti 2 - 3 e 4.

*1. Attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi locali, con particolare riferimento all'esternalizzazione dei relativi servizi.*

Si tratta di un progetto di verifiche diretto a monitorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nello svolgimento di tale attività, nonché l'andamento dei relativi risultati.

*2. Osservanza delle norme e iniziative assunte per l'abbattimento delle barriere architettoniche.*

Tale progetto si è proposto di analizzare le procedure adottate dagli Enti in merito alla problematica di cui trattasi, con lo scopo di evidenziare eventuali criticità con riferimento a taluni adempimenti e attività.

*3. Regolarità ed efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici destinati alla ricerca.*

Gli accertamenti hanno riguardato l'osservanza della normativa specifica, delle linee guida per tipologia di finanziamento e dei relativi bandi, al fine di accertare la legittimità delle spese imputate alle relative iniziative.

*4. Efficacia, efficienza e legittimità nell'utilizzo dei fondi destinati all'edilizia universitaria.*

La verifica era diretta a monitorare, individuandone le cause, le eventuali anomalie di gestione che determinano il congelamento di fondi acquisiti o messi a disposizione nel tempo, con particolare attenzione ai finanziamenti risalenti ad anni molto remoti.

Gli accertamenti hanno avuto ad oggetto la gestione di tutte le risorse finanziarie assegnate agli Atenei con vincolo di destinazione, con estensione anche all'utilizzo dei fondi acquisiti mediante l'accensione diretta di mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti o presso altri istituti di credito.

Alcune verifiche programmate si sono concluse nel 2007. Dagli accertamenti eseguiti fino al 31 dicembre 2006 sono emerse numerose irregolarità e criticità.

Per quanto riguarda i **Comuni** si citano le seguenti:

- ritardi e omissioni, da parte della società concessionaria, nei versamenti dei tributi riscossi;
- omessa applicazione dell'indennità di mora per ritardato versamento delle quote dei tributi di spettanza del Comune;

- illegittimi rinnovi dei contratti per l'affidamento del servizio di igiene ambientale con maggiori oneri per l'Ente;
  - ingiustificato riconoscimento del debito relativo alla rendicontazione dei costi del servizio di igiene urbana relativi agli anni 2002 e 2003;
  - affidamento del servizio di accertamento e liquidazione ICI ad una società di capitali non inserita nell'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997;
  - affidamento del servizio di riscossione della TARSU ad una società in via diretta anziché attraverso l'esperimento della procedura di gara previsto dall'art. 53, comma 5, lett. b, del D.Lgs. n. 446/1997;
  - indeterminatezza dei compensi sulle riscossioni dei tributi e mancata trasparenza nella relativa attività di controllo di competenza dell'Ente;
  - mancata applicazione della TOSAP su talune aree affidate in concessione dal Comune, destinate a parcheggio pubblico;
  - mancata adozione del "Piano generale degli impianti affissionistici", ai fini dell'imposta sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni, con conseguente minor gettito del tributo a causa dell'insufficienza degli impianti esistenti rispetto alle esigenze dell'utenza;
  - mancata adozione del piano di eliminazione delle barriere architettoniche.
- Per le **Università** si segnalano le seguenti criticità:
- irregolarità e carenze nel rimborso delle spese relative a taluni progetti di ricerca;
  - illegittima corresponsione di compensi a personale dipendente dell'Ateneo, per lo svolgimento di compiti istituzionali;
  - impropria applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa;
  - omessa presentazione del rendiconto amministrativo;
  - imputazione al rendiconto amministrativo di spese non pertinenti;
  - omessa predisposizione del Programma triennale dei lavori e degli elenchi annuali delle opere da realizzare;
  - finanziamento di un intervento con fondi sia del MIUR sia comunitari;
  - illegittima erogazione del cofinanziamento comunitario;
  - mancata assunzione in carico di beni inventariabili;
  - violazione della normativa sul trattamento di missione;
  - mancata autorizzazione della missione da parte del titolare del Progetto;
  - violazione della normativa in materia di acquisto di beni e servizi e in materia di stipulazione dei contratti con soggetti esterni;
  - imputazione al Progetto di spese già sostenute con altri fondi;
  - rimborsi spese concessi a soggetti non facenti parte dell'Unità di ricerca;
  - rimborsi di spese non riferibili al Progetto o di spese effettuate in epoca successiva alla conclusione del relativo Progetto;
  - pagamenti effettuati più volte per la stessa causale;
  - emissione di mandato di pagamento da parte di un centro di costo diverso da quello relativo al Progetto;
  - imputazione della spesa a voce di bilancio non pertinente;
  - errata determinazione del valore dei cespiti ammortizzabili;
  - utilizzazione dei finanziamenti per fini non attinenti al Progetto.

### *3.6.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile*

Le verifiche hanno riguardato l'accertamento dello stato di attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, contenenti disposizioni urgenti per fronteggiare eventi calamitosi e/o prevenire e prevedere, nei limiti del possibile, gli stessi mediante la riorganizzazione delle strutture operative distribuite in diversi livelli sul territorio nazionale e l'attivazione di "interventi mirati di somma urgenza" legati a specifiche situazioni di emergenza.

Le verifiche effettuate nell'anno presso Regioni ed Enti locali hanno evidenziato, in via generale, il mancato rispetto delle disposizioni contenute nelle ordinanze ministeriali. In particolare sono state evidenziate le seguenti criticità:

- illegittimo accredito sul bilancio regionale delle somme erogate dal Dipartimento della Protezione civile, anziché in apposita contabilità speciale;
- mancato nesso di causalità tra il sisma e taluni interventi di somma urgenza effettuati da una Soprintendenza per i beni culturali, il cui costo è stato rimborsato all'Assessorato Beni culturali della Regione;
- aumento del costo di noleggio dell'impalcatura installata per il puntellamento del fabbricato, in misura tale da far ritenere quasi più conveniente l'acquisto dell'impalcatura;
- ingiustificato ricorso alla procedura della trattativa privata, per lavori d'importo superiore a 150.000 euro, a distanza di oltre quindici mesi dal sisma ed in assenza del requisito della imperiosa urgenza da attestare a cura del responsabile del procedimento;
- ingiustificato ricorso a professionalità esterne per la progettazione e direzione di lavori di riparazione e restauro e mancata indicazione delle ragioni delle scelte adottate, nonostante l'esistenza di adeguate professionalità tecniche all'interno dell'Amministrazione regionale;
- mancata concordanza tra la disponibilità in bilancio e quella risultante dal quadro economico degli interventi di somma urgenza effettuati;
- mancata presentazione, da parte degli Enti attuatori degli interventi, della documentazione giustificativa delle spese sostenute;
- concessione di contributi a titolo di indennizzo per danni subiti da privati, in difformità dalle finalità delle disposizioni di cui all'ordinanza n. 2812/1998;
- irregolare corresponsione di maggiorazioni di parcelle professionali, per prestazioni parziali e per fattori di rischio non previsti dai relativi disciplinari;
- generalizzato mancato rispetto dei termini di ultimazione lavori ed irragionevole durata di talune sospensioni per avverse condizioni meteorologiche;
- mancanza di trasparenza negli affidamenti degli appalti;
- mancanza della documentazione attestante la veridicità dei danni denunciati dai privati beneficiari dei contributi o degli interventi di recupero;
- ritardata, incompleta o mancata presentazione della rendicontazione delle somme spese, da parte degli Enti attuatori;
- mancata restituzione al Dipartimento della Protezione civile delle economie realizzate a conclusione degli interventi previsti;
- utilizzazione dei fondi assegnati in maniera difforme da quella autorizzata e utilizzo delle economie senza preventiva autorizzazione;
- collaudo dei lavori oltre i termini previsti;
- necessità di sollecitare la restituzione delle somme risultanti erogate in misura superiore a quanto effettivamente speso dagli Enti attuatori;
- mancata rendicontazione, da parte dei Comuni, dei pagamenti effettuati con i fondi assegnati a favore dei privati;
- affidamenti di incarichi a professionisti esterni in assenza dei requisiti previsti;
- necessità di procedere al riaccertamento dei residui attivi e passivi che concorrono alla determinazione dell'avanzo di amministrazione, procedendo alla radiazione di quelli insistenti.

### *3.6.3. Ufficio Nazionale per il Servizio Civile*

In data 16 novembre 2006 è stato stipulato con l'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (vigilato dal Ministero della solidarietà sociale) un nuovo protocollo d'intesa avente per oggetto l'esecuzione delle attività di controllo e verifica presso enti ed organizzazioni che impiegano volontari in servizio civile nazionale.

In particolare, l'UNSC si propone di svolgere con maggiore efficienza ed efficacia l'attività di verifica finalizzata all'accertamento del rispetto delle disposizioni normative in materia di servizio civile, al controllo della corretta gestione dei progetti approvati e del puntuale impiego dei volontari nonché all'accertamento della corretta utilizzazione delle risorse finanziarie, di cui al Fondo nazionale per il servizio civile iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Cap. 2185, destinate a enti e organizzazioni pubbliche e private iscritti nell'apposito albo.

Inoltre, il predetto Ufficio si propone di espletare un controllo più ampio sugli enti iscritti nel predetto albo al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla citata legge n. 64 del 2001, nel rispetto dei criteri di efficienza, trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa.

Per questi motivi l'UNSC ha richiesto l'assistenza dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, che già in precedenza hanno svolto analoghe attività, in ragione della specifica competenza professionale posseduta, quale idoneo supporto per l'espletamento di una più completa e efficiente attività di verifica;

Ciò tenuto conto che le risorse umane impiegate presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile sono limitate e, pertanto, non consentono di svolgere in modo completo ed esaustivo le attività di verifica e controllo sopra richiamate e in particolare quelle relative al corretto utilizzo delle risorse finanziarie;

È da evidenziare che nel 2005 l'UNSC ha avviato al servizio 45.175 volontari, impiegati in 3.451 progetti che coinvolgono 1.601 enti in attività espletate in Italia e all'estero.

L'espletamento di tali verifiche consente di monitorare e controllare una rilevante tipologia di spesa gravante sul bilancio dello Stato, che è in crescita a causa dell'aumento del numero dei soggetti impiegati e degli enti coinvolti nel nuovo servizio civile (ad ogni volontario, infatti, spetta un emolumento di circa 430 euro mensili, cioè quasi il triplo di quello che veniva corrisposto all'obiettore).

È anche da far presente che in data 26 gennaio 2006 è stato anche perfezionato un Protocollo d'intesa tra l'UNSC, le regioni e le province autonome al fine di ripartire le competenze in termini di gestione sul territorio nazionale.

### **3.7. Verifiche disposte su specifica richiesta**

#### **Gestione commissariale statale**

A seguito di specifica richiesta da parte del Dipartimento della Protezione civile è stata eseguita una verifica amministrativo-contabile presso l'Ufficio di un Commissario straordinario di Governo per l'emergenza dei rifiuti.

Al riguardo si deve evidenziare che la dilatazione del periodo di eccezionalità, attraverso continui provvedimenti di proroga, si pone in palese contraddizione con il presupposto dell'emergenza. È evidente, infatti, che la fase di gestione eccezionale non può tradursi in concreto in un'attività protratta nel tempo con i caratteri fisiologici della gestione ordinaria. La reiterata proroga dei termini sembra porsi in contrasto anche con il diverso orientamento adottato dal Dipartimento della Protezione Civile in altre fattispecie, cioè quello di disporre la revoca delle somme originariamente assegnate, dopo aver constatato l'eccessivo periodo di tempo nel quale le somme erano rimaste inutilizzate.

Riguardo alle ordinanze che contemplano poteri derogatori rispetto alla legislazione ordinaria, si può osservare che la progressiva dilatazione di tali deroghe nel corso del tempo fa certamente venir meno la sussistenza degli eccezionali presupposti che dovrebbero giustificare la disapplicazione delle norme ordinarie.

Dagli accertamenti eseguiti sono emerse le seguenti irregolarità e criticità, di cui alcune evidenziate nella relazione allegata alla deliberazione n. 6/2007/G della Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, concernente “La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo”:

- assunzione di personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa in luogo di assunzione a tempo determinato;
- omessa riduzione di personale proveniente dalla P.A.;
- affidamento del servizio di pulizia in presenza di altro contratto stipulato dalla Regione e mancato accertamento della regolarità dei pagamenti contributivi da parte della ditta appaltatrice;

- esigenza di accertare eventuali responsabilità professionali per la mancata ultimazione dei lavori alle date previste, per il tempo decorso per l'effettuazione del collaudo e per la relativa approvazione;
- affidamento diretto di lavori per una spesa di importo rilevante;
- necessità di richiedere il risarcimento dei danni alla ditta inadempiente e di accertare eventuali ulteriori responsabilità;
- affidamento dell'appalto a ditta condannata per il reato di cui all'art. 319 c.p. e necessità di affrettare la quantificazione del valore dei lavori eseguiti dalla medesima ditta risultata inadempiente, nonché di quantificare il danno che ne è derivato;
- affidamenti di incarichi di progettazione a professionisti esterni, con notevole aggravio dei costi, in assenza, per taluni di essi, di ratifica da parte del Commissario delegato;
- omessa redazione del verbale di consegna dei beni alle costituite società miste e ingiustificata svalutazione patrimoniale subita dai beni medesimi ad esse conferiti;
- mancato impianto del registro inventario;
- ingiustificata cessione a titolo gratuito, ai Comuni, della partecipazione azionaria acquisita dall'Ufficio del Commissario delegato;
- mancato raggiungimento degli obiettivi minimi previsti dal piano della raccolta differenziata dei rifiuti;
- mancata previsione del rischio sotteso a decisioni coinvolgenti l'interesse di popolazioni locali, situazione che ha comportato la richiesta all'Ufficio del Commissario delegato di un consistente risarcimento danni;
- illegittimo pagamento di una somma maggiore rispetto a quella autorizzata con la specifica determinazione;
- ingiustificate erogazioni di consistenti compensi ai componenti delle commissioni di gara;
- mancata applicazione di penalità per il ritardo registrato nell'ultimazione dei lavori;
- consistente spesa per oneri di progettazione relativi ad una discarica la cui realizzazione non è andata a buon fine;
- aumento consistente e ricorrente dell'importo dei lavori per perizie di variante rispetto alle risultanze di gara;
- affidamento di lavori senza previa determinazione dell'ammontare della spesa;
- inerzia dell'Ufficio del Commissario delegato in ordine ai problemi di sicurezza per la pubblica incolumità denunciati da taluni sindaci;
- omessa presentazione dell'istanza tendente ad ottenere il dissequestro di siti da bonificare, comportante notevoli costi aggiuntivi, con conseguente configurazione di ipotesi di danno erariale;
- necessità di porre in essere le iniziative necessarie per il recupero delle somme erogate in ordine alla bonifica dei luoghi inquinati;
- sottoscrizione del contratto in data successiva a quella dell'ultimazione dei lavori;
- violazione della *par condicio* dei partecipanti alla gara;
- necessità di conoscere il numero delle liti giudiziarie in essere, la cui elevata consistenza richiede di prevedere le risorse finanziarie atte a farvi fronte e di accertare eventuali responsabilità.

In ordine alle elencate criticità è stata richiamata l'attenzione del Dipartimento della Protezione civile, evidenziando in particolare quanto segue.

In primo luogo va segnalato che la gestione commissariale governativa *de qua* è iniziata nell'anno 1997 e non era ancora conclusa alla data del 1° settembre 2006, mentre la Commissione parlamentare di inchiesta, nominata per l'emergenza rifiuti nella regione interessata, facendo riferimento ad una serie di valutazioni, aveva terminato i propri lavori nell'anno 2003, affermando di ritenere conclusa e non più prorogabile l'esperienza del Commissario straordinario e dei poteri delegati per la gestione del ciclo dei rifiuti nel relativo ambito territoriale.

Non va sottaciuto, poi, che la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in ordine al potere di deroga alla normativa vigente in materia di appalti pubblici, conferito al Commissario delegato preposto al detto Ufficio, ha manifestato l'esigenza che

nell'esercizio di tale potere siano rispettati i principi generali dell'ordinamento giuridico e che ad esso si ricorra soltanto nei casi strettamente necessari.

La deroga ad ogni disposizione vigente in materia di appalti pubblici, trova giustificazione proprio nella circostanza di non poter indugiare con procedure ad evidenza pubblica nel porre in essere gli interventi necessari occorrenti.

La durata prolungata delle gestioni commissariali, pertanto, mal si concilia con la qualificazione di emergenza delle situazioni cui porre rimedio e finisce per rendere improprio, di conseguenza, l'utilizzo della normativa sopra richiamata.

Si deve tener conto, peraltro, della spesa di funzionamento che ne deriva, la quale, per quanto concerne l'Ufficio verificato, ha inciso, sino alla data del 20 giugno 2006, per € 33.787.013,41 su un totale complessivo di spesa di € 604.553.464,97.

Occorre poi segnalare che il costo del personale, previsto in misura pari alla sola remunerazione delle ore di straordinario rese, è destinato ad aumentare considerevolmente per il fatto che i rispettivi enti territoriali, cui il personale medesimo appartiene organicamente, hanno rivendicato, verosimilmente proprio in ragione del prolungamento del tempo di utilizzo, il ristoro degli emolumenti ordinari da essi corrisposti.

Va profilandosi, pertanto, una sorta di compensazione tra tali emolumenti ed i crediti vantati nei confronti degli enti locali medesimi dall'Ufficio del Commissario delegato. Compensazione che, oltre a far lievitare in misura elevata la spesa originariamente prevista per il personale, va ad intaccare i crediti facenti parte delle risorse finanziarie totali poste a disposizione del Commissario delegato per far fronte ai compiti affidatigli.

Per tali considerazioni, quindi, al fine di valutare l'essenzialità di eventuali ulteriori proroghe dell'emergenza, non apparirebbe superfluo soffermarsi sulla natura delle opere inserite nel piano programmatico che sono rimaste da realizzare.

La tipologia di molte di esse non pare che offra elementi per una valutazione positiva. Di contro, poi, si riscontra una carenza di interventi in ordine agli obiettivi prioritari, propri di una situazione di emergenza, quali, ad esempio, la messa in sicurezza delle discariche chiuse, la vigilanza sul funzionamento dei depuratori, la sanificazione, in generale, degli ambienti. Per cui, apparirebbe prioritario definire gli interventi residuali indifferibili, ontologicamente qualificabili di emergenza.

È stato dato di rilevare, comunque, che l'attività d'intervento della struttura straordinaria dà luogo ad un momentaneo ed apparente superamento delle criticità ambientali.

Finita l'emergenza e ritornata la gestione in capo alla responsabilità degli enti territoriali, emergono, infatti, altre problematiche, connesse alla necessità di dover provvedere alla gestione ed alla manutenzione degli impianti realizzati dall'Ufficio del Commissario delegato, il cui notevole costo non appare sostenibile dagli enti medesimi.

Molti di tali enti, infatti, dichiarano di non disporre delle risorse necessarie e continuano a rivolgersi alla gestione commissariale, se ancora in essere, ovvero prospettano l'esplosione di una nuova emergenza.

Cosicché, perdono efficacia gradualmente gli interventi effettuati e si innesta un circolo vizioso in cui la dichiarazione dello stato dell'emergenza pare assumere, per gli enti di cui si tratta, la fisionomia di un obiettivo permanente, generato dalla precarietà dei mezzi finanziari di cui dispongono.

La realizzazione di tale obiettivo, infatti, oltre a rappresentare per essi una liberazione dalla responsabilità di gestione di un settore critico, tende a configurarsi come strumento per l'acquisizione di risorse.

Di modo che, l'emergenza ambientale può essere qualificata come un problema di tipo strutturale, che appare irrisolvibile con gli strumenti finora utilizzati.

Sarebbe pertanto auspicabile, proprio al fine di proseguire nell'imprescindibile percorso tracciato dal d.l.vo 5 febbraio 1997, n. 22, avente ad oggetto la direttiva CEE sui rifiuti, individuare una diversa modalità d'intervento.

In buona sostanza la gestione di cui trattasi appare caratterizzata, sia sotto il profilo temporale dilatato sia per quanto concerne la struttura e le competenze attribuite al Commissario, da un accentramento di poteri che avrebbe potuto essere ottenuto mediante un buon funzionamento delle strutture interne della Regione e dei meccanismi di coordinamento tra pubbliche amministrazioni.

Altra criticità meritevole di una distinta segnalazione è quella della necessità di ridurre i compensi spettanti ai componenti delle commissioni di gara.

In particolare, nel corso della verifica suddetta si è riscontrato, tra l'altro, che ai fini della determinazione della misura dei compensi da liquidare ai componenti delle commissioni di gara aventi ad oggetto l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, l'Ufficio ispezionato ha fatto riferimento a quanto rappresentato dal Ministero dei lavori pubblici, nella nota prot. n. 1289/UL del 31 luglio 1984, con la quale è stata data una risposta al quesito formulato dall'Ente Autonomo del Porto di Trieste.

Con tale nota, riguardante i compensi spettanti ai funzionari del Ministero dei LL.PP. che sono stati membri delle commissioni giudicatrici di gare svolte con il sistema dell'appalto concorso, il Ministero citato ha affermato che le prestazioni rese dai funzionari in servizio, per il collaudo di opere pubbliche realizzate da Amministrazioni diverse da quelle di appartenenza, vanno autonomamente remunerate, precisando, peraltro, che tale principio vale anche per altre prestazioni attinenti alle opere pubbliche.

Per quanto riguarda il *quantum* di detta remunerazione, nella stessa nota è stato fatto rinvio alla misura prevista dalla tariffa professionale degli ingegneri ed architetti, di cui alla legge 2 marzo 1949, n. 143, con l'introduzione di un limite atto a determinare, secondo un criterio di ragionevolezza, un parametro obiettivo di liquidazione.

In mancanza, però, in tale legge, della specifica previsione delle prestazioni rese dagli ingegneri ed architetti, quali componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di appalto concorso, è stato indicato, nella stessa nota, di fare riferimento, per analogia, alla tariffa relativa ai "pareri comunicati oralmente o per corrispondenza, ovvero, alle consulenze", di cui all'art. 5, lett. l) della legge richiamata, per i quali sono previsti gli onorari "a discrezione", cioè, "a criterio del professionista", come riportato nell'art. 2, lett. d) di detta legge.

In definitiva, la suddetta nota ha concluso affermando che ai funzionari ministeriali spettano, in qualità di componenti di commissioni di gara per l'aggiudicazione di appalti concorso, gli onorari di cui agli artt. 2 e 5 della tariffa professionale sopra riferita, specificando poi il procedimento da seguire, al fine di evitare sperequazioni e disparità di trattamento.

Sull'argomento, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici – V Sezione – con il parere espresso in data 19 settembre 2004, ha fatto presente di ritenere validi i criteri contenuti nella citata nota n. 1289/1984, con la precisazione che gli stessi criteri, apportando modifiche all'individuazione del compenso base, possono essere utilizzati per altre tipologie di gara da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Orbene, si segnala che l'importo da corrispondere ai componenti delle commissioni di gara, venutosi a determinare con l'applicazione dei suddetti criteri, non pare agevolmente conciliabile con un limite di ragionevolezza, cui la stessa nota ministeriale espressamente voleva ispirarsi.

Il criterio adottato, infatti, ha dato modo di rilevare, ad esempio, che per talune gare svolte a licitazione privata, per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, conclusesi con sette sedute effettuate nell'anno 1999, ai componenti della commissione sono stati corrisposti compensi di £.227.051.266 al presidente, di £.189.209.389 a ciascuno dei cinque componenti e di £.151.367.511 al segretario, per un importo complessivo di £.1.220.627.610, peraltro limitati al 50% circa, rispetto al limite massimo previsto dalla citata nota.

Ciò stante, apparirebbe opportuno che ai compensi di che trattasi, indipendentemente dal fatto che il percettore sia un professionista o un dipendente pubblico, venisse applicato un limite di effettiva ragionevolezza, coerente, oltre che con l'attuale esigenza di finanza pubblica di perseguire risparmi di spesa, anche con quella di dare segnali di contenimento dei compensi relativi alle prestazioni rese nel settore degli appalti pubblici.

A tale proposito, l'ispettore ha ritenuto doveroso prospettare un intervento legislativo di modifica delle attuali disposizioni, volto alla rideterminazione dei criteri e parametri attualmente seguiti per stabilire l'ammontare dei suddetti compensi, in misura tale da realizzare un contenimento della relativa spesa non inferiore al 30%.





## **4. ATTIVITÀ DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE**

L'attività svolta dall'Ispettorato generale di finanza (IGF) nel 2006 può essere descritta attraverso le seguenti aree d'intervento:

1. attività istituzionale di vigilanza e controllo sugli enti ed organismi pubblici non territoriali;
2. sviluppo di nuove procedure tese all'ottimizzazione dei risultati nello svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ispettorato;
3. attività di supporto.

### **4.1. Attività istituzionale di vigilanza e controllo sugli enti operanti nel quadro della Finanza Pubblica**

L'attività di vigilanza sui bilanci e le gestioni degli enti ed organismi pubblici – in termini di verifica della corretta applicazione di disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, finalizzata al perseguimento di proficuità ed economicità gestionali - svolta nell'anno 2006 dall'IGF è stata sviluppata secondo le seguenti linee principali:

#### *• Bilanci degli enti pubblici vigilati*

L'esigenza del rispetto dei vincoli fissati dal Governo nel documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2007-2011 e contenuti nella Legge finanziaria 2007 (L.27 dicembre 2006, n. 296) ha portato all'emanazione di linee guida per la compilazione dei bilanci di previsione degli enti pubblici per l'anno 2007.

Al riguardo, è stata diramata la circolare ministeriale n. 41 del 27 novembre 2006, volta a promuovere una corretta ed uniforme applicazione della normativa vigente, con particolare riferimento ad un auspicato processo di contenimento, di miglioramento qualitativo, di monitoraggio e di revisione della spesa pubblica.

È stata svolta la vigilanza sulla revisione biennale dei piani aziendali contenenti le misure di razionalizzazione delle strutture logistiche e delle spese degli enti pubblici nazionali non svolgenti attività previdenziale, adempimento stabilito dall'art. 12 del D.Lgs n. 419/1999. Il predetto articolo prevede altresì che il Ministero Economia e Finanze (MEF) rendiconti annualmente al Parlamento sullo stato d'avanzamento e sulla performance raggiunta dalla suddetta pianificazione. L'IGF – sulla base delle indicazioni fornite con la circolare n. 42 del 29 dicembre 2005 - ha acquisito dagli enti destinatari della norma in argomento le informazioni necessarie a predisporre la relazione al Parlamento, sia in termini di risparmi attesi che di risultati effettivamente conseguiti.

Le somme accantonate per effetto del D.L. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con L. 31 ottobre 2002, n. 246, e vincolate nei bilanci degli enti destinatari della normativa di cui trattasi - nonché le somme accantonate nei bilanci degli enti previdenziali pubblici in applicazione del D.L. 12 luglio 2004, n. 168 - sono state assoggettate all'obbligo di versamento all'Erario con norma contenuta nella Legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 48 e 49), obbligo sanzionato con la mancata approvazione del bilancio consuntivo 2006.

L'Ispettorato ha anche partecipato, in collaborazione con l'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP), alla predisposizione della circolare n. 28 del 14 giugno 2006, contenente indicazioni circa le modalità applicative delle norme di cui alla Legge finanziaria 2006.

• *Razionalizzazione e monitoraggio della spesa pubblica*

In applicazione delle disposizioni in vigore, recanti adempimenti vari in capo agli enti pubblici destinatari delle misure di contenimento e con il coinvolgimento degli organi di controllo (collegi sindacali e collegi di revisione), sono state emanate istruzioni tese a che siano poste in essere corrette modalità attuative circa le azioni richieste.

Riguardo alle Aziende del settore salute, la Legge finanziaria 2006 (L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, co.166, 167 e 170) ha previsto l'obbligo in capo ai collegi sindacali di redazione di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, secondo apposite linee guida predisposte dalla Corte dei Conti, a cui vanno altresì trasmesse per l'esame le suddette relazioni (circolare n. 21 del 12 maggio 2006).

In attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 26, della Legge finanziaria 2006, che prevedevano in capo alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (con eccezioni ed esclusioni indicate nella stessa Legge finanziaria ai commi 23 e seguenti) l'obbligo di rilevazione e comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle movimentazioni trimestrali riguardanti acquisti e vendite di immobili per esigenze di attività istituzionali o finalità abitative, è stato emanato il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 5 aprile 2006, attraverso cui sono state indicate le modalità di attuazione dell'obbligo anzidetto, disponendo per i soli enti non territoriali la creazione di una procedura informatizzata di monitoraggio finalizzata alla verifica del rispetto del limite annuale per l'acquisizione di immobili, pari alla spesa media per gli immobili acquisiti nel triennio precedente.

Conseguentemente, con la circolare n. 25 del 24 maggio 2006 sono state impartite istruzioni alle Amministrazioni dello Stato, alle Ragionerie provinciali dello Stato, agli Uffici centrali del Bilancio ed ai Revisori dei conti nominati in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito all'attuazione del Decreto Ministeriale, contenente le indicazioni operative e lo schema di comunicazione delle informazioni trimestrali cumulate degli acquisti e delle vendite degli immobili.

La rilevazione è terminata al 31 dicembre 2006 per effetto dell'abrogazione della norma intervenuta ai sensi dell'art. 1, co. 694 della Legge finanziaria 2007.

In applicazione della norma per il contenimento della spesa per commissioni ed altri organismi, di cui all'art. 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla L. 4 agosto 2006, n. 248 è stata emanata la circolare n. 35 del 15 settembre 2006, con cui sono state impartite istruzioni operative circa il monitoraggio della spesa sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni. La suddetta norma ha, infatti, previsto la riduzione della spesa per organi del 30% rispetto a quella sostenuta nel 2005, disponendo altresì il riordino, la soppressione o l'accorpamento delle strutture. In funzione dell'obiettivo della rilevazione dei risparmi conseguiti da ogni Amministrazione dall'applicazione della norma, è stato realizzato un apposito portale Intranet per l'inserimento dei relativi dati. Inoltre, sono stati tenuti vari incontri presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'emanazione di due circolari esplicative della stessa Presidenza (n. 126 del 25 settembre 2006 e n. 240 del 21 novembre 2006) ed è stata intrattenuta corrispondenza varia (note, appunti, promemoria) con il Ragioniere generale dello Stato ed il Sottosegretario di Stato all'Economia e alle Finanze, On. le Paolo Cento, per la tempestiva comunicazione degli esiti delle rilevazioni.

Relativamente agli esiti della procedura di monitoraggio attivata nel 2005 con circolare n. 18 al fine di rilevare che nei bilanci degli enti le previsioni di spesa per l'anno 2005 abbiano rispettato il limite del 4,5% all'incremento delle spese fissato dalla L. 30 dicembre 2004, n. 311 (art. 1, comma 57) per gli enti di cui all'elenco allegato alla legge medesima (Legge finanziaria 2005), i dati hanno dimostrato una soddisfacente attuazione del disposto normativo. Nei casi di superamento del limite di spesa consentito, gli uffici IGF hanno respinto l'approvazione dei bilanci che presentavano eccedenze di spesa.

Successivamente, sulla materia l'art. 26 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla L. 4 agosto 2006, n. 248 ha previsto controlli e sanzioni per gli enti in caso di mancato

rispetto del limite di spesa annuale fissato dall'art. 1, comma 57, della Legge finanziaria 2005 per il triennio 2005-2007. La necessità di verificare il rispetto del limite annuale alle spese ha portato alla creazione di un'apposita procedura di rilevazione, prevedendo in capo alle Amministrazioni vigilanti l'onere di comunicare al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 31 luglio di ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 le eccedenze di spesa rilevabili dai conti consuntivi di ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007.

La sanzione prevista in capo agli enti prevede la riduzione dei contributi dello Stato o il versamento all'entrata del Bilancio dello Stato entro il 30 settembre di ogni anno di una somma corrispondente alle eccedenze risultanti dai conti consuntivi.

Con la circolare n. 37 del 27 settembre 2006 è stata illustrata la suddetta procedura e trasmessa ai Ministeri ed ai revisori dei conti la scheda di rilevazione delle eccedenze di spesa, predisposta per Amministrazione vigilante, al fine della comunicazione all'Ispettorato generale per le politiche di Bilancio degli enti cui va applicata la sanzione prevista dalla norma.

- *Attività dirette al coordinamento dei compiti degli organi di controllo endoaziendale*

La circolare n. 5 del 30 gennaio 2006, diretta ai revisori dei conti nominati in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata emanata al fine di divulgare informazioni circa la corretta ed uniforme applicazione dei criteri contabili in materia di bilancio da parte di enti destinatari di contributi pubblici.

A tal fine, mutuando la procedura suggerita agli Enti parco nazionali, nella predetta circolare sono state esposte le modalità di contabilizzazione delle suddette poste nel Bilancio d'esercizio e sono stati forniti elementi circa il contenuto della nota integrativa.

Con circolare n. 10 del 27 febbraio 2006 è stato riproposto l'obbligo che il Legislatore ha posto in capo alle amministrazioni Regionali di emanazione di norme per la gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle Aziende sanitarie, ospedaliere ed ospedaliero-universitarie dalle stesse vigilate (art. 5, co.5, D.Lgs.30 dicembre 1992, n. 502). Con il coinvolgimento dei rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze nominati presso i collegi sindacali delle suddette Aziende, è stata attivata una procedura di acquisizione del materiale legislativo regionale esistente sulla materia, al fine di rilevare se le Aziende del settore abbiano un quadro normativo sufficiente ad una rigorosa programmazione economico-finanziaria, necessaria ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Ancora con riguardo agli enti del settore salute (Aziende, Istituti, Agenzie, ecc.), con circolare n. 12 del 13 marzo 2006 diretta ai rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze presso i collegi sindacali è stata portata l'attenzione sulle disposizioni in materia di rinnovo dei contratti di fornitura di beni e servizi nelle Pubbliche Amministrazioni, con particolare riguardo al divieto di tacito rinnovo di contratti in scadenza, senza effettuazione di gara d'appalto.

Inoltre, con circolare n. 32 del 26 giugno 2006 è stato segnalato ai rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze presso i collegi sindacali delle Aziende sanitarie, ospedaliere ed ospedaliero-universitarie un fenomeno di anomala gestione dell'attività di tesoreria e di cassa, riscontrato con particolare riferimento all'applicazione, secondo convenzione, degli interessi debitori sulle anticipazioni di cassa eventualmente ricevute dalle suddette Aziende. È stato, quindi, affidato ai sindaci il compito di accertare, nel corso delle verifiche periodiche, la legittimità dei comportamenti e la correttezza delle procedure applicate.

Con l'introduzione a regime dell'applicativo Athena, è stato necessario modificare il processo di acquisizione dei verbali redatti dai collegi dei revisori dei conti presso le Istituzioni scolastiche, atteso che il decreto del Ragioniere generale dello Stato 3 settembre 2001 aveva delegato alle Ragionerie provinciali dello Stato l'accertamento delle funzioni esercitate dai predetti collegi.

Con la circolare n. 20 del 10 maggio 2006 l'invio dei verbali alla Ragioneria provinciale dello Stato territorialmente competente in forma cartacea è stato circoscritto ai soli casi che presentassero segnalazioni di situazioni anomale, oltre a quelli prescritti dal Regolamento per la gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni scolastiche (Decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, art. 60: invio della documentazione relativa al Conto consuntivo)

#### 4.1.1. Attività di vigilanza sugli enti esercitata in forma diretta ed indiretta

Sinteticamente, i volumi dell'attività annuale svolta dall'IGF nel 2006 (ad eccezione dell'attività inerente alle Istituzioni scolastiche) sono riassunti nella seguente tabella:

bilanci di previsione esaminati	764
provvedimenti di variazione esaminati	624
conti consuntivi esaminati	750
deliberazioni Consigli di Amministrazione	502
verbali dei revisori dei conti	10.422

Seguendo le linee di attività istituzionali, gli uffici IGF impegnati sul fronte della vigilanza sui bilanci degli enti ed organismi pubblici hanno svolto attività d'esame dei bilanci di previsione e consuntivi, nonché dei verbali degli organi di controllo endoaziendale (collegi di revisione/sindacali) con particolare riguardo agli esiti del controllo legale dei conti ed hanno fornito pareri di consulenza tecnica al legislatore nella predisposizione dei provvedimenti disciplinanti l'ordinamento normativo e regolamentare (attività prelegislativa specifica) di alcuni enti ed organismi pubblici (ad esempio, Lega italiana Lotta contro i tumori, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, Istituzioni di alta formazione artistica e musicale, Soprintendenza archeologica di Roma, Comitato Olimpico Nazionale, Istituti regionali di ricerca educativa), nonché quelli riguardanti la materia della finanza pubblica.

Attraverso i membri degli organi di revisione nominati in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'IGF ha svolto presso gli enti ed organismi pubblici un'azione di coordinamento, indagine e supporto ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. I revisori dei conti e i sindaci hanno rappresentato l'elemento conduttore attraverso il quale:

- indicare agli amministratori degli enti ed organismi pubblici i principi della corretta gestione delle risorse pubbliche, in un contesto di norme di riferimento che necessitano di costante aggiornamento e reiterata incisività;
- acquisire feedback informativo per la costruzione di una realistica base dati, utile ai fini delle proposte di intervento normativo;
- svolgere indagini su particolari aspetti significativi dal punto di vista amministrativo-contabile;
- monitorare criticità gestionali afferenti l'azione amministrativa e gli andamenti della spesa pubblica.

In relazione al complesso quadro delle disposizioni in materia di riduzione di spesa previste dalle leggi finanziarie e dai provvedimenti correttivi intervenuti in corso di esercizio, l'attività dell'Ispettorato è stata costantemente volta a:

- individuare esattamente l'ambito soggettivo degli enti cui le disposizioni stesse sono applicabili;
- fornire chiarimenti ai rappresentanti del MEF presso i collegi dei revisori e sindacali in ordine all'applicabilità delle riduzioni, nonché alle relative modalità applicative, in seguito a specifici quesiti;
- predisporre chiarimenti indirizzati in via generale ai rappresentanti del MEF nei collegi e alle Amministrazioni per categoria di ente;
- segnalare alle Amministrazioni vigilanti o alle strutture interne alla Ragioneria le inosservanze e gli scostamenti dalla corretta applicazione delle disposizioni in materia di riduzione di spesa.

Di particolare rilevanza sono state le attività connesse ai seguenti aspetti:

**ANAS S.p.A. e società aeroportuali-** Nel corso dell'anno 2006, l'Ispettorato è stato impegnato, di concerto con altri Ispettorati generali e Dipartimenti dell'Amministrazione, nelle valutazioni e nelle analisi circa le criticità della società ANAS in materia di realiz-

zazione degli investimenti e relative risorse a carico del bilancio dello Stato, oltre che alla definizione del contratto di programma del Ministero delle Infrastrutture con l'ANAS. A tal fine è stata tra l'altro seguita l'attività di predisposizione dell'iniziativa legislativa che ha definito le nuove risorse e la relativa copertura finanziaria, nell'ambito della riorganizzazione degli organi societari e della diversa programmazione delle opere da realizzare dalla società stessa. Sotto altro profilo, di intesa con altri Ispettorati generali, è stata fornita attività di collaborazione alla stesura del decreto legge 262/2006, convertito nella legge n. 286/2006 ed alle disposizioni integrative e modificative contenute nella legge finanziaria 2007, tendenti a realizzare un nuovo assetto delle concessioni autostradali, ulteriormente definitosi all'inizio del 2007 con la creazione di una apposita Autorità rivolta alla regolazione dei Trasporti e dell'uso delle infrastrutture. In particolare anche con gli altri Dipartimenti dell'Amministrazione dell'Economia e delle Finanze, in occasione del parere sulla richiesta di nuove concessioni autostradali, sono state trasmesse osservazioni tendenti anche ad attuare e coordinare la complessa legislazione autostradale con le direttive CIPE in materia. È stata, altresì, avviata l'attività di definizione della direttiva sull'attuazione delle norme sopra citate, che investe sia più propriamente l'attività di regolazione in particolare tariffaria che quella più specificamente di vigilanza del settore delle concessionarie pubbliche in materia autostradale.

Inoltre, di concerto con altri Ispettorati, nonché con altre Amministrazioni, è stato seguito, in particolare, l'iter per il rilascio delle concessioni in materia aeroportuale, nonché l'evoluzione normativa in materia derivante dal D.Lgs. 15 marzo 2006, n. 151 e dal nuovo schema di disegno di legge recante "delega al governo per la riforma del trasporto aereo" nel mese di dicembre 2006.

Sempre in riferimento a questo settore, si è provveduto ad una attività di monitoraggio con l'ausilio dei rappresentanti MEF nei collegi sindacali delle società di gestione aeroportuale, nonché attraverso l'esame dei bilanci e dei verbali.

Nei casi in cui si sono riscontrate anomalie si è provveduto a dare notizia all'Amministrazione vigilante per gli ulteriori approfondimenti.

**Enti del settore Salute** – L'IGF è stato impegnato nell'esame dei provvedimenti riguardanti l'Associazione Italiana della Croce Rossa, la Lega per la lotta contro i tumori, l'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali, l'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro e l'Agenzia Italiana del Farmaco.

In seguito alla promulgazione del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 23 giugno 2005, n. 270, con la quale, tra l'altro, è stata dichiarata l'incostituzionalità del controllo statale sugli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) in quanto trasformati in fondazioni di "diritto pubblico a rilevanza nazionale" vigilate dalla Regione di appartenenza, l'IGF non ha più svolto l'attività di controllo su detti enti attribuitagli con D.P.R. 31 luglio 1980, n. 617 e con legge 30 dicembre 1991, n. 412.

Nel corso dell'anno 2006 è proseguita l'attività di predisposizione degli interventi riepilogativi dei principali rilievi, desunti dai verbali dei collegi sindacali, ed è stato definito anche l'insieme dei rilievi afferenti gli anni dal 2001 al 2005 (circa 2.700 verbali), riguardanti le 44 Aziende Sanitarie ed Aziende Ospedaliere della Regione Lombardia. Nel medesimo intervento, tramite i modelli di rilevazione delle risultanze del conto economico, è stato anche preso in esame l'andamento tendenziale di talune voci di costo.

**Istituzioni scolastiche** – Nell'ambito dei processi attribuiti alla competenza dell'IGF è meritevole di menzione l'attività di vigilanza presso le Istituzioni scolastiche.

Anche durante il 2006 ha assunto particolare rilievo il volume dell'attività di gestione dei quesiti provenienti dai collegi di revisione circa l'attività che svolgono presso gli Istituti vigilati, veicolati sia attraverso la funzione "quesiti amministrativi" presente sull'home page dell'applicativo "Athena" e gestita informaticamente tramite invio di risposte per posta elettronica o con contatto diretto con il revisore, sia tramite i tradizionali canali di trasmissione delle richieste di chiarimento (via telefonica o lettera).

Particolari problematiche di carattere generale o criticità relative alla gestione amministrativo - contabile delle Scuole hanno formato oggetto di specifico approfondimento, con conseguente formulazione di soluzioni amministrative di vario tipo (circolari, note esplicative, richiami e solleciti ai revisori, interventi presso le Ragionerie provinciali dello Stato cui è delegato il controllo dell'attività di revisione presso le Istituzioni scolastiche).

**Enti previdenziali** - È stata posta particolare attenzione al fenomeno degli scostamenti tra i dati dei bilanci tecnici degli enti previdenziali e quelli dei bilanci preventivi appartenenti al triennio di riferimento. Tali scostamenti, solitamente evidenziati nelle comunicazioni inviate alle Amministrazioni vigilanti (Lavoro e Previdenza Sociale) è strettamente connessa alla necessità di impostare i predetti bilanci tecnici sulla base di criteri uniformi, in grado di assicurare, inoltre, la maggiore attendibilità e comparabilità possibili alle relative previsioni. È del resto, un problema sul quale è intervenuta la stessa Legge finanziaria 2007, che all'art. 1, comma 763 prevede, modificando la Legge n. 335/1995, che, pur nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e dal decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio, la stabilità delle gestioni previdenziali è da ricondursi ad un arco temporale non inferiore a trenta anni e che il bilancio tecnico è redatto secondo criteri determinati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le associazioni e le fondazioni interessate, sulla base delle indicazioni elaborate dal Consiglio nazionale degli attuari, nonché dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.

#### *4.1.2. Designazione e nomina dei rappresentanti MEF negli organi collegiali*

L'IGF ha provveduto, altresì, alla designazione e nomina dei rappresentanti del MEF all'interno degli organi collegiali di amministrazione e, soprattutto, di controllo di Enti o Società che ricevono direttamente o indirettamente contributi dello Stato, ovvero laddove sussistono interessi finanziari per lo Stato, nonché all'interno di altri organi collegiali (Comitati, Commissioni) operanti presso la Pubblica Amministrazione.

Con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2001 sono stati emanati i criteri in base ai quali si procede alla determinazione dei compensi e delle indennità agli organi di amministrazione e controllo di enti ed organismi pubblici.

Nel contesto della procedura ivi individuata, la RGS ha espresso pareri tecnici sulla correttezza dei dati oggettivi presi a riferimento per la determinazione dei suddetti compensi.

Ulteriori linee d'attività inerenti la gestione degli incarichi svolte nel corso del 2006 hanno riguardato:

- la rilevazione delle assenze del personale per lo svolgimento di incarichi sindacali e di revisione (circolare n. 27 del 6 ottobre 2005);
- la gestione delle istanze di iscrizione al registro dei tirocinanti ai fini della successiva iscrizione al Registro dei revisori contabili;
- la gestione dei quesiti riguardanti la liquidazione dei compensi, il trattamento economico di missione e le indennità dei revisori dei conti presso gli enti ed organismi pubblici non territoriali;
- istruzioni relative alle assenze per l'espletamento di incarichi di revisore e sindaco conferiti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (circolare n. 29 del 20 ottobre 2005);
- la collaborazione con il Servizio Dipartimentale per gli Affari generali, il Personale e la Qualità dei processi e dell'Organizzazione nella preparazione dei corsi per i neo revisori presso gli ambiti territoriali scolastici, attraverso l'individuazione dei designati di prima nomina.
- la progettazione di un nuovo sistema informatico, di supporto all'attività di "gestione degli incarichi", che sia in grado di rispondere in maniera dinamica alle rinnovate esigenze operative di condivisione e interscambio dei dati.

## 4.2. Sviluppo di nuove procedure tese all'ottimizzazione dei risultati nello svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ispettorato

Nel contesto della funzione del controllo sulla gestione degli enti, nell'anno 2006 l'Ispettorato si è dedicato allo sviluppo della procedura relativa *all'invio telematico dei bilanci degli enti pubblici*. Nel quadro delineato dall'art. 32 del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, recante "Definizione e proroga dei termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti", convertito dalla Legge 23 febbraio 2006, n. 51, che ha introdotto la trasmissione telematica dei bilanci degli enti tenuti all'invio, a decorrere dall'anno 2007, l'IGF ha impostato, con Consip SpA, le attività necessarie alla creazione di un software applicativo per consentire la raccolta informatizzata dei dati contabili degli enti vigilati sul Portale IGF.

In una prima fase (febbraio 2006) - con l'emanazione del provvedimento con cui il Ragioniere generale dello Stato ha stabilito le modalità di attuazione necessarie al predetto invio telematico - sono stati raggiunti i seguenti risultati:

1. individuazione e validazione di una lista di tipologie di enti;
2. definizione degli schemi di bilancio;
3. avvio della sperimentazione, con l'inserimento dei dati di bilancio per gli anni 2002 e 2003 negli schemi validati per le tipologie *accademie, enti di sperimentazione e autorità portuali*.

Successivamente alla definizione del piano informatico per l'Ispettorato, si è proceduto nelle seguenti attività afferenti la seconda fase di sperimentazione:

1. per tutte le tipologie di enti per le quali è stata effettuata l'individuazione dello schema del bilancio finanziario, ulteriore individuazione degli schemi di bilancio-tipo realizzati per lo stato patrimoniale, la situazione amministrativa ed il conto economico (per gli enti che adottano una contabilità civilistica);

2. ampliamento della fase di sperimentazione dei report sugli indici di bilancio attraverso l'inserimento dei dati sui bilanci 2004 per gli schemi e le tipologie individuate nella prima fase nella quale si è provveduto all'inserimento dei dati relativi agli anni 2002 e 2003;

3. verifica anagrafica enti su file excel consegnato alla CONSIP con l'inserimento di notizie aggiuntive: *obbligo invio ai Ministeri vigilanti, Enti non obbligati all'invio, eventuale presenza del revisore nominato in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze*.

Contemporaneamente, al fine della reingegnerizzazione dei processi IGF è stata effettuata dalla Società Deloitte un'indagine che ha messo in evidenza le criticità e gli adattamenti necessari per sanarle. Per l'ottimizzazione della procedura di analisi dei bilanci degli enti, è in elaborazione una piattaforma di attività di controllo per lo svolgimento di una pratica di analisi di un bilancio tipo, delineando quindi:

- gli indici di bilancio (generali e settoriali) da applicare ai dati acquisiti nella 1<sup>a</sup> fase della sperimentazione per testarne la validità e fattibilità al fine di renderli operativi nella nuova applicazione informatica;

- regolamentare e certificare il risultato del controllo sui bilanci, secondo una lista di step essenziali.

Il lavoro di inserimento dei dati che gli enti svolgeranno a regime, non sarà propedeutico al solo monitoraggio da parte degli uffici IGF svolgenti la vigilanza, ma verrà utilizzato come supporto per la stesura di lettere-relazioni riguardanti i bilanci preventivi, le relative variazioni nonché i bilanci consuntivi, attività che attualmente i funzionari IGF svolgono senza un preciso protocollo.

In merito allo sviluppo dell'applicativo informatico denominato "ATHENA 2", ideato per supportare i revisori nell'attività di revisione negli ambiti territoriali scolastici e per monitorare ed analizzare i fenomeni gestionali riguardanti le Istituzioni scolastiche, nel corso dell'anno 2006 è proseguita l'attività di revisione, aggiornamento ed integrazione degli schemi di verbale già presenti sull'applicativo stesso, in condivisione con il Ministero della Pubblica Istruzione, previe apposite riunioni tecniche.

Da segnalare, in particolare, l'attività di analisi della qualità del dato, finalizzata all'elaborazione di funzioni automatiche di quadratura contabile dei dati di bilancio, di rilevanza sostanziale ai fini della definizione di *indicatori finanziari*.

Relativamente alla verifica dell'andamento delle revisioni da parte delle Ragionerie Provinciali dello Stato, è stato avviato lo studio per la realizzazione operativa e tecnica delle funzioni conoscitive (tramite la piattaforma informatica *Datamart*), connesse alla creazione di una "finestra" per la visualizzazione delle attività svolte, a beneficio sia degli operatori periferici del controllo, che degli uffici centrali.

Con determina del Ragioniere generale dello Stato dell'8 aprile 2006 sono stati costituiti alcuni gruppi di lavoro, con l'obiettivo di ridefinire la missione istituzionale del sistema delle Ragionerie provinciali dello Stato, poste sotto il coordinamento funzionale della Ragioneria generale dello Stato (D.L. 6 settembre 2002, n. 194, convertito dalla L. 31 ottobre 2002, n. 246), alla luce delle primarie finalità di garanzia della corretta programmazione e della rigorosa gestione delle risorse pubbliche. Nel contesto del gruppo di lavoro denominato "Organizzazione generale dei servizi delle Ragionerie provinciali dello Stato", articolato in diversi sottogruppi, all'attività del sottogruppo "Vigilanza e riscontro enti ed uffici locali, monitoraggio" hanno partecipato rappresentanti dell'Ufficio IGF preposto al coordinamento, la vigilanza ed il controllo sulle attività sindacali, di revisione e di controllo legale dei conti.

### 4.3. Attività di supporto

Nell'anno 2006 è stata portata a termine *l'attività di formazione per i neo revisori presso le Istituzioni scolastiche*, mediante la realizzazione delle ultime edizioni del corso organizzato dal competente Servizio Dipartimentale per gli Affari generali, il Personale e la Qualità dei processi e dell'Organizzazione. Nell'ambito di tale attività formativa, il competente ufficio IGF ha svolto un sostanziale ruolo di coordinamento, sia per quanto attiene all'individuazione degli argomenti da trattare, sia relativamente alla predisposizione del materiale didattico da fornire ai partecipanti.

In occasione della Conferenza annuale della Ragioneria generale dello Stato, tenutasi il 15 e 16 giugno 2006, recante la tematica del ruolo dell'Istituto nell'attuale sistema della finanza pubblica e dell'esigenza di una riforma del Bilancio dello Stato e dei sistemi contabili pubblici, l'IGF ha, tra l'altro, presentato un aggiornamento del *compendio di elenchi di enti ed organismi pubblici* non territoriali e diversi dagli organi costituzionali rilevanti per le attività di vigilanza sui bilanci e di controllo legale dei conti svolte dall'Ispettorato, da considerarsi quale ausilio per gli "addetti ai lavori" (revisori dei conti, sindaci, ecc.), utile all'individuazione dell'area normativa cui appartiene il singolo ente, nonché alla definizione degli adempimenti cui sono sottoposti dal legislatore in materia di monitoraggio della spesa pubblica.

Nel mese di ottobre 2006, la Ragioneria generale dello Stato ha patrocinato un convegno internazionale organizzato in collaborazione con il "Centro internazionale di ricerca sull'amministrazione e sul management delle aziende pubbliche" dell'Università di Ferrara (CIRAMAP) sul tema: *"La contabilità pubblica tra standardizzazione e governance: verso un'armonizzazione delle regole a livello internazionale. Spunti per una riforma"*.

La materia si inquadra nell'ambito della problematica dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, aspetto all'attenzione della Ragioneria generale dello Stato da almeno un biennio, periodo durante il quale è stata svolta presso l'IGF un'indagine normativa e contabile sulla fattibilità di un percorso di normalizzazione dei sistemi contabili pubblici, per il consolidamento delle risultanze da essi emergenti, al fine della costruzione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, elaborando altresì un sistema unitario di principi contabili adeguato all'evoluzione delle pratiche contabili nazionali e dei principi contabili internazionali, se ed in quanto applicabili agli enti ed organismi pubblici.

Nel corso dell'anno, si è provveduto a fornire il materiale didattico e la consulenza necessari alla predisposizione di un approfondimento (modulo WBT) per il programma di autoapprendimento informatizzato (e-learning) diretto ai rappresentanti in seno ai collegi sindacali,

disponibile sul portale della formazione istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, circa l'esame del bilancio d'esercizio delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere.

Inoltre, ai fini della revisione dei modelli trimestrali "CE" relativi alla contabilità delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, l'Ispettorato ha preso parte all'attività di un apposito gruppo di lavoro, con la partecipazione del Ministero della Salute ed il coordinamento dall'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali.







## 5. I CONTROLLI DI RAGIONERIA

### 5.1. Gli Uffici centrali del bilancio

#### 5.1.1. Le funzioni svolte

Gli Uffici Centrali del Bilancio, coordinati funzionalmente dall'IGF, nel corso del 2006 hanno vigilato ai sensi dell'art. 27, comma 1, della legge di contabilità generale dello Stato, sull'osservanza delle leggi e di tutte le disposizioni impartite dal Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare per:

- la conservazione del patrimonio dello Stato;
- l'esatto accertamento delle entrate;
- la regolare gestione dei fondi.

Inoltre, ai sensi dell'art. 28 della citata legge, gli UCB hanno compilato gli schemi degli stati di previsione delle entrate e della spesa ed il rendiconto consuntivo ed hanno adempiuto ogni altro incarico loro affidato dai singoli Ministeri.

Detti Uffici, a seguito della riforma dei controlli della Corte dei conti introdotta dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono rimasti gli unici organi competenti ad esercitare il controllo preventivo di legalità su un rilevante numero di atti emanati dalle Amministrazioni statali.

In materia di controllo successivo, hanno esercitato il riscontro sui rendiconti amministrativi e sui conti giudiziali presentati rispettivamente dai funzionari delegati e dagli agenti contabili dello Stato, nonché sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio.

Nei primi mesi dell'anno 2006, come di consueto, gli UCB sono stati impegnati anche nell'applicazione della direttiva di carattere permanente impartita dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 gennaio 1998, recante principi e modalità di attuazione delle disposizioni in materia di residui di stanziamento. L'intervento degli UCB si è concretizzato nella corretta individuazione delle somme astrattamente conservabili e nella formulazione di un parere al MEF su ciascuno dei capitoli interessati, ai fini delle successive decisioni del Consiglio dei Ministri in ordine alle proposte dei coesistenti Ministeri di conservazione di somme in misura superiore al 40%.

Hanno provveduto, altresì, all'accertamento dei residui attivi e passivi, all'esame dei provvedimenti di variazione di bilancio, ed hanno effettuato, ai sensi del D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254, verifiche alle gestioni dei cassieri e dei consegnatari delle Amministrazioni dello Stato.

Gli UCB hanno vigilato affinché alle dipendenze delle Amministrazioni non si svolgessero gestioni fuori bilancio non autorizzate; essi hanno, inoltre, svolto compiti finalizzati alla costituzione delle "banche dati locali amministrativo-gestionale" del personale: ciò in quanto, nell'ambito dell'ampio disegno di riorganizzazione della pubblica Amministrazione tracciato dal decreto legislativo n. 165/2001, il Dipartimento della RGS, per il tramite degli UCB, si pone come centro di osservazione e di monitoraggio dell'intero sistema amministrativo per quanto riguarda la spesa di personale.

In proposito giova evidenziare che, ai fini di attuare efficacemente il suddetto monitoraggio, la rilevazione dei dati del conto annuale si avvale della procedura del Web - "il sistema SICO" - attraverso cui vengono acquisiti (sistema gestionale) ed utilizzati (sistema conoscitivo) tali dati.

In particolare è da rilevare che tale procedura, prevedendo l'inserimento dei dati da parte delle Amministrazioni attive, ha consentito agli UCB di espletare con più efficacia ed efficienza le proprie funzioni di controllo.

Le Conferenze permanenti costituite presso gli UCB tra rappresentanti degli stessi Uffici e quelli delle corrispondenti Amministrazioni (art. 9, comma 3, D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38), hanno contribuito ad assicurare, ferme restando le rispettive funzioni, il più efficace esercizio dei compiti in materia di programmazione dell'attività finanziaria, di monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e di valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti, delle funzioni e dei servizi istituzionali e delle iniziative legislative nel settore di pertinenza dell'Amministrazione.

Nella sede tecnica della Conferenza permanente sono state elaborate metodologie e criteri di valutazione dei costi e degli oneri finanziari sulla base della specifica disciplina del settore, compiendo, ai fini istruttori, le valutazioni relative ai provvedimenti esaminati, con particolare riguardo alle relazioni tecniche previste dall'art. 11 ter della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Nell'anno 2006 gli UCB hanno provveduto alla certificazione della relazione tecnico-finanziaria dei contratti collettivi integrativi con riferimento alla verifica della congruità degli interventi con le disponibilità finanziarie, ai sensi del comma 3 ter dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 introdotto dall'art. 20 della legge 23 dicembre 1999, n. 448.

Anche nel decorso esercizio finanziario, un'utile collaborazione è stata esercitata dagli UCB nei confronti delle coesistenti Amministrazioni, per fornire ogni occorrente informazione ai fini delle prescrizioni normative relative al contenimento della spesa pubblica.

Nell'anno 2006 è proseguita l'attività connessa al "Progetto di estensione del mandato informatico". Tale modalità di pagamento ha interessato inizialmente il decreto d'impegno, gli ordinativi diretti (ordine di pagare ad impegno contemporaneo e ordine di pagare per ritenute erariali, previdenziali ed assistenziali) ed ha operato dal sub-procedimento del controllo affidato al Sistema delle Ragionerie, fino al soddisfacimento del creditore.

Il citato progetto ha comunque previsto l'estensione dell'informatizzazione a partire dal segmento iniziale del procedimento (Amministrazione emittente i titoli), nonché l'informatizzazione delle spese delegate, su contabilità speciale ed a mezzo ruoli.

Attualmente il processo informatico è stato attivato per i mandati informatici, per i ruoli di spesa fissa e per gli ordini di accreditamento, quali ultimi segmenti della fase della spesa, emessi a valere sul bilancio delle Amministrazioni dello Stato interessate dalla "dematerializzazione".

Nell'ambito del sistema informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) ed in applicazione dell'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 367/94, gli ordini di accreditamento sono trasmessi in Tesoreria per via telematica mediante evidenze informatiche firmate digitalmente.

Per il momento la "dematerializzazione" dell'ordine di accreditamento riguarda gli atti posti in essere nella fase che intercorre tra l'arrivo dei titoli in Ragioneria (UCB ed RPS) ed il ricevimento degli stessi da parte delle competenti Sezioni di tesoreria. Tuttavia, il progetto dell'ordine di accreditamento informatico assume particolare importanza in quanto apre la possibilità di gestire informaticamente la spesa secondaria del funzionario delegato - quella cioè non svolta dalle Amministrazioni centrali dello Stato - sfruttando maggiormente il sistema delle reti geografiche del SIPA.

Anche nel 2006 gli UCB hanno assicurato gli adempimenti previsti dal D. L. n. 626/1994 in materia di sicurezza sul luogo di lavoro, monitorando costantemente le situazioni degli Uffici ed aggiornando il Documento sulla valutazione dei rischi.

Molteplici compiti sono stati curati dagli UCB per quanto riguarda la gestione del personale in servizio, anche a seguito dell'entrata in funzione del sistema SIAP di rilevazione automatica delle presenze, per la gestione del nuovo protocollo informatizzato a seguito dell'introduzione delle piattaforme telematiche denominate SIGED e SIGED 2 e per la gestione del SICOGE, attraverso il quale vengono progressivamente informatizzati i flussi delle operazioni contabili di natura finanziaria per tutti i capitoli di bilancio.

La postazione multifunzione, assegnata a ciascun dipendente degli UCB, per le sue caratteristiche hardware e software e per l'infrastruttura di rete in cui è stata inserita, ha offerto tutti gli strumenti per lo svolgimento dei compiti istituzionali.

A tale proposito, il personale degli UCB individuato come referente informatico (R.I.T.) ha contribuito alla risoluzione delle criticità e delle problematiche derivanti dall'impiego delle citate postazioni multifunzione.

Occorre anche evidenziare che nel corso del 2006 numerosi impiegati sono stati interessati alla partecipazione ai consueti corsi di formazione (Bilancio economico, contabilità economica ed analitica, contratti nella P.A., ecc), nonché a quello per il conseguimento della

“European Computer Driving Licence (ECDL) organizzati dal Servizio Dipartimentale Affari Generali in collaborazione con la Scuola Superiore Economia e Finanze.

Tutto il personale è stato inoltre sensibilizzato nei confronti della formazione e-learning disponibile sulla piattaforma Campus-rgs.

Mediante la procedura informatica “Gestione Flussi Modulo Indicatori” gli UCB hanno provveduto mensilmente all’inserimento delle informazioni inerenti ai servizi svolti, utili all’attività di valutazione degli uffici competenti. Tale nuovo modulo è stato messo a punto a partire dal 2004 e rappresenta un utilissimo strumento a disposizione del Direttore dell’UCB, per valutare in corso d’anno gli andamenti delle più importanti lavorazioni del proprio ufficio.

Nel corso dell’anno 2006 è proseguita l’attività connessa alla disposizione recata dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con cui è stato disposto il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle Amministrazioni Pubbliche, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Tali disposizioni, unitamente alle norme recate dal D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, hanno dato vita ad un sistema valutativo dell’azione amministrativa basato su una logica innovativa che privilegia i risultati, gli obiettivi da conseguire e la trasparenza di gestione, con lo scopo finale di ridurre i costi e di razionalizzare le procedure.

Nel 2006 è proseguita altresì l’attività scaturente dal D.L. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con legge n. 246/2002, concernente “misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica”, che ha demandato agli UCB il compito di monitorare per leggi e per capitoli la spesa dello Stato.

È da rilevare che tale compito impegna notevolmente gli UCB, anche in relazione alle attività poste in essere in ottemperanza alle disposizioni recate dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), nonché dal D.L. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006, in particolare per quanto attiene al contenimento di alcune categorie di spese ed alla verifica del rispetto delle limitazioni all’assunzione mensile degli impegni non superiore ad un dodicesimo dello stanziamento.

Nel corso del 2006 ha avuto un notevole impatto sull’attività di controllo degli UCB anche l’entrata in vigore del D. L.vo n. 163/2006 concernente il “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”.

Si segnala, inoltre, che il D.L. n. 181/2006 convertito in legge n. 233/2006 nel ridefinire l’assetto dei ministeri - che da 14 sono passati a 18 - all’art. 1, comma 10, ha previsto che “Le funzioni di controllo e di monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato, nella fase di prima applicazione, continuano ad essere svolte dagli uffici competenti in base alla previgente normativa”. Ciò ha ovviamente comportato una maggiore attività ed un ulteriore impegno per gli UCB interessati.

In particolare, per quest’ultimo aspetto, hanno subito modifiche i seguenti Ministeri: ex MAP scisso in Sviluppo economico e Commercio internazionale; ex MIT, scisso in Infrastrutture e Trasporti; ex MiLPS, scisso in Lavoro e previdenza sociale ed in Solidarietà sociale; ex MIUR, scisso in Università e ricerca ed in Pubblica istruzione.

I quattro UCB interessati hanno affrontato nel 2006 una quantità di lavoro maggiore, dovendo controllare due diverse strutture organizzative con le medesime risorse umane a disposizione.

Gli UCB hanno continuato a svolgere l’attività di coordinamento ad essi attribuita in conseguenza della determinazione del Ragioniere Generale dello Stato in data 9.6.2003 - e relativa circolare esplicativa n. 40/2003 del Dipartimento RGS - emanata nel contesto della c.d. “reingegnerizzazione” delle procedure della RGS, con cui è stata conferita, in via permanente, agli stessi UCB ed alle RPS delega in ordine alla trattazione delle risultanze ispettive curate dai Settori dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica.

Nell’anno 2006 le Amministrazioni centrali dello Stato hanno continuato ad utilizzare la procedura sperimentale, avviata presso gli UCB, che prevede la “dematerializzazione” dei titoli per il pagamento delle retribuzioni al personale dipendente delle medesime Amministrazioni, curando contemporaneamente anche il versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, delle ritenute fiscali e delle altre ritenute extra erariali.

La descritta nuova procedura di pagamento degli stipendi del personale centrale, incentrata sull’attività del SPT (Servizi pagamenti tesoro) agevola notevolmente l’attività, snellendo le operazioni di controllo.

Nell'ambito del processo di razionalizzazione delle attività svolte, ai fini dello snellimento delle procedure del riscontro amministrativo contabile, gli UCB, in qualità di destinatari del decreto emesso in data 4 agosto 2005 dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, con cui è stata estesa la facoltà del controllo a campione, già previsto solo per i rendiconti di contabilità ordinaria dal precedente decreto del 10 marzo 2004, hanno potuto beneficiare dello snellimento delle attività estendendo il campione anche a determinati rendiconti di contabilità speciale resi dai funzionari delegati delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Anche questa seconda modifica ordinamentale ha operato nel senso della riorganizzazione delle attività eccessivamente ripetitive, offrendo agli UCB la possibilità di migliorare l'aspetto qualitativo del controllo con contemporanea riduzione delle quantità di atti controllati.

In tal senso è rilevante anche l'attività posta in essere dagli UCB in ottemperanza alla "Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione" del Ministro dell'economia e delle finanze, che ha assegnato agli UCB medesimi, tra gli altri obiettivi operativi, quello delle cosiddette "best practices", diretto ad individuare e standardizzare le migliori pratiche di controllo in uso agli Uffici del sistema delle Ragionerie.

### 5.1.2. Dati sintetici sull'attività degli Uffici Centrali del Bilancio

Dal "modulo indicatori" descritto in precedenza, sono stati ricavati i dati necessari alle valutazioni che seguono.

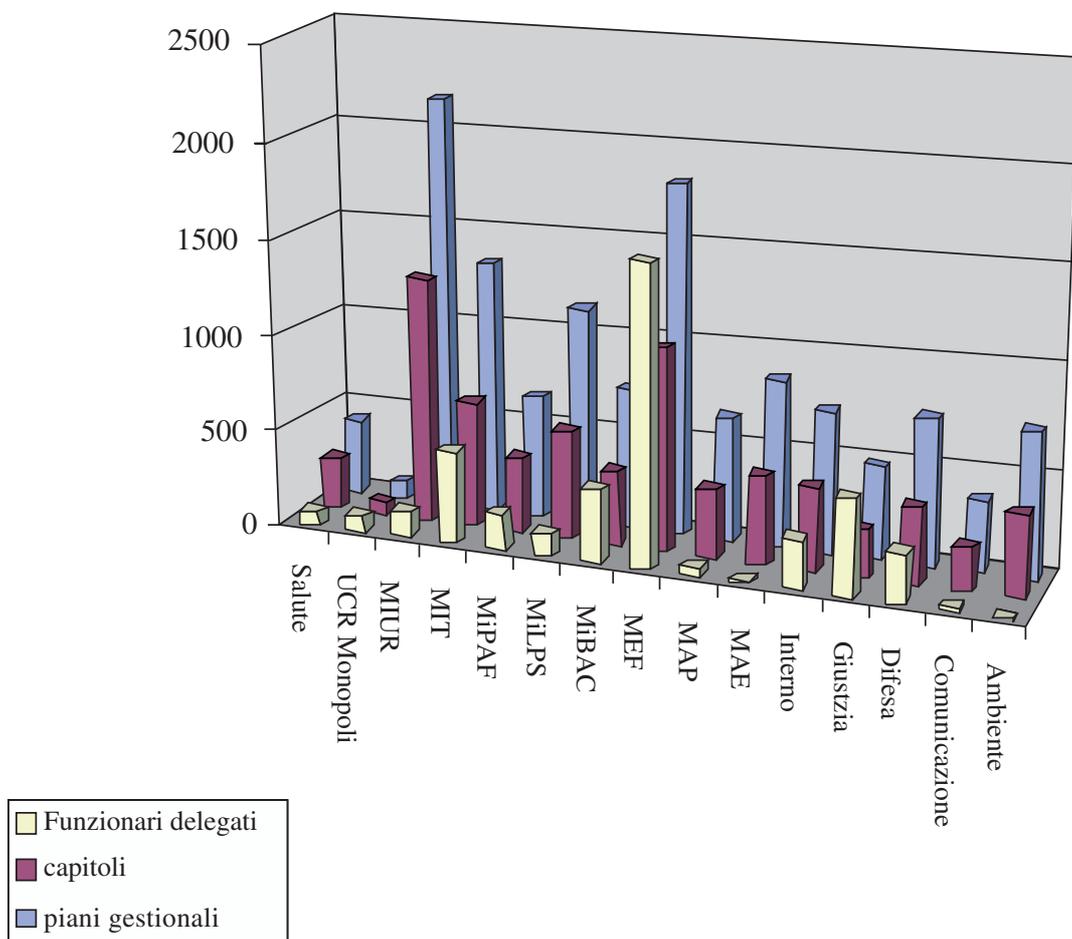
In primo luogo, quindi, è utile rappresentare il quadro di riferimento quali-quantitativo delle rispettive strutture ministeriali su cui si svolgono i controlli degli UCB, anche in raffronto al personale in carico ad ogni singolo ufficio, ribadendo che i quattro nuovi Ministeri sorti dallo "spacchettamento" operato con il Decreto legge n. 181/2006 sugli ex Ministeri MAP, MIUR, MiLPS e MIT, sono stati considerati in maniera indistinta e con la precedente denominazione unitaria.

TABELLA 1 – dati di contesto

UCB	Tot. centri resp.tà	Capitoli	Tot. piani gestionali	Tot. Funz: delegati	Tot. Conseg.	Tot. Cassieri
Ambiente	7	423	750	3	1	1
Comunicazioni	8	225	370	18	3	1
Difesa	20	391	761	258	3	3
Giustizia	5	249	485	500	9	6
Interno	6	434	735	256	24	3
MAE	20	457	867	10	261	1
MAP	8	358	646	41	6	3
MEF	10	1.053	1.818	1.557	127	13
MiBAC	10	382	732	377	- 1	
MiLPS	21	569	1.129	115	4	1
MiPAF	7	395	640	190	4	2
MIT	11	661	1.314	483	7	3
MIUR	30	1.277	2.156	137	5	2
UCR Monopoli	1	66	88	78	- 1	
Salute	4	268	397	74	2	2
Totale	168	7.208	12.888	4.097	456	43

Per alcuni Ministeri si denotano quantità di Centri di responsabilità, di capitoli e di piani gestionali di molto superiori alla media. Occorre tuttavia avvertire che i suddetti dati comprendono anche le strutture a controllo decentrato (es. MIUR e Difesa sul quale non gravano tutti gli adempimenti). Conseguentemente, depurando i dati dagli elementi molto superiori alla media semplice (MEF e MIUR), la media ponderata per capitolo passa a 375 in riferimento ai capitoli di spesa gestiti, mentre la media ponderata per PG (depurata da MEF, MIUR e MILPS MIT) passa a 588.

La tabella 1 trova nel successivo grafico un'immediata rappresentazione visiva, evidenziando immediatamente quei Ministeri di molto al di sopra delle medie semplici (MIUR-MIT-MEF-MiLPS) per quantità di piani gestionali e per Funzionari delegati.



Anche il dato medio dei funzionari delegati gestiti, se ponderato con la depurazione dell'elemento (MEF) di molto superiore alla media semplice, viene ad attestarsi sul valore più basso di 181.

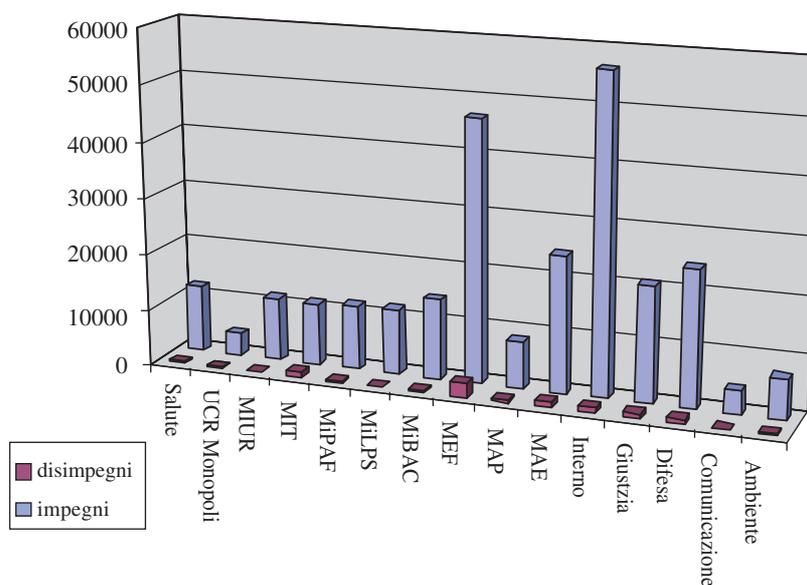
Nell'anno in osservazione si denota un forte incremento del numero dei consegnatari del MAE, che passano dai 9 del 2005 ai 261 del 2006, in ragione dell'inserimento dei consegnatari delle sedi all'estero.

Molto significativa è anche l'analisi degli atti sottoposti al controllo preventivo degli UCB.

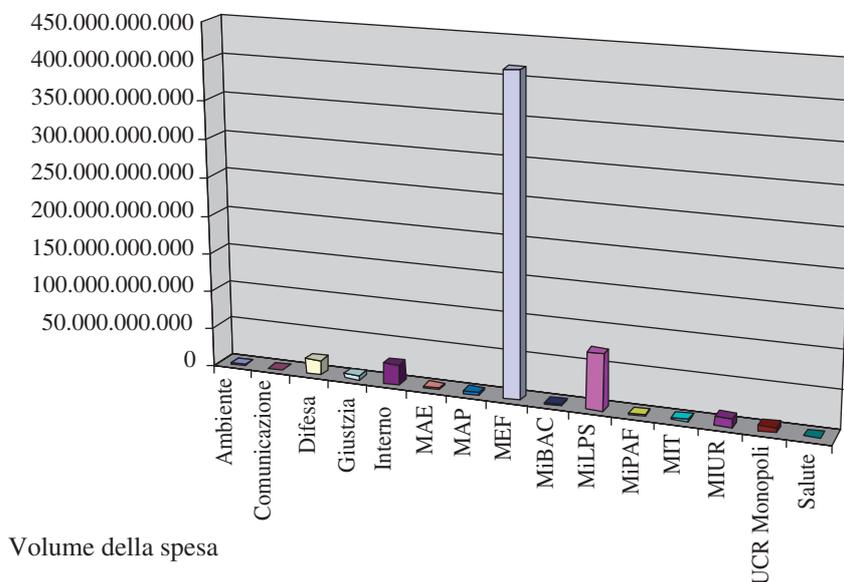
TABELLA 2 – titoli di spesa

UCB	n. atti	Totale titoli ( impegno+disimpegno)		
		n. atti %	Somme nette (Imp -disimp.) €	Somme %
Ambiente	7.521	2,71	1.325.781.462	0,23
Comunicazioni	4.239	1,53	141.869.436	0,02
Difesa	25.012	9,01	20.427.702.602	3,50
Giustizia	21.472	7,74	6.532.069.872	1,12
Interno	57.469	20,70	26.444.354.915	4,53
MAE	25.327	9,12	1.976.942.739	0,34
MAP	8.817	3,18	3.169.933.543	0,54
MEF	49.388	17,79	425.102.327.133	72,81
MiBAC	14.683	5,29	1.935.963.904	0,33
MiLPS	11.767	4,24	72.879.746.412	12,48
MiPAF	11.926	4,30	1.582.204.550	0,27
MIT	12.015	4,33	3.129.803.434	0,54
MIUR	11.492	4,14	10.727.530.971	1,84
UCR Monopoli	4.172	1,50	7.178.458.417	1,23
Salute	12.261	4,42	1.276.785.077	0,22
<b>Totale</b>	<b>277.561</b>	<b>100-</b>	<b>583.831.474.467</b>	<b>100-</b>

Dalla tabella 2 e dai successivi grafici si evince che i soli Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze coprono, rispettivamente, il 20,70% ed il 17,79 % dei titoli d'impegno e di disimpegno.



Gli impegni in discorso corrispondono al 72,81% (UCB MEF), al 4,53% (UCB Interno), al 3,50 % (UCB Difesa) delle somme complessivamente sottoposte al controllo preventivo.



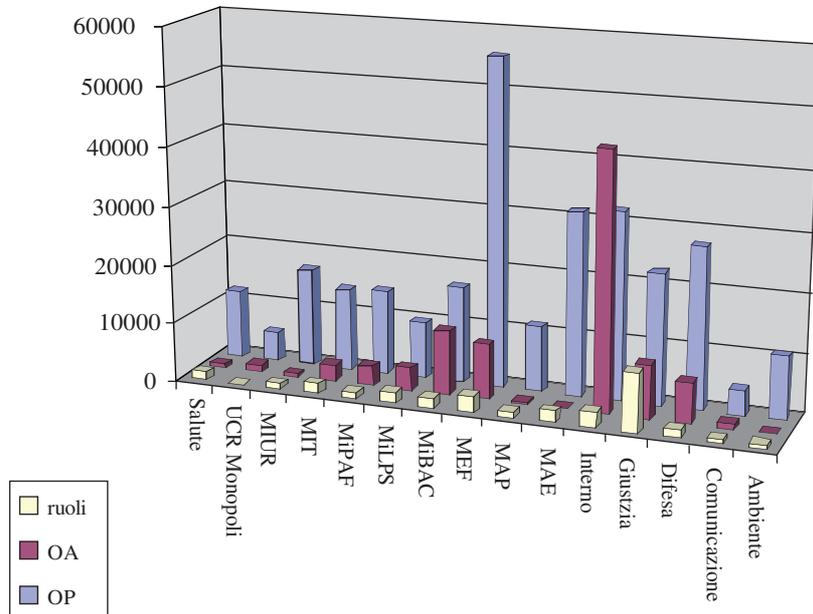
Una precisazione è necessaria con riguardo all'UCB MiLPS. Tale Ministero registra volumi di spesa insolitamente alti, pari al 12,48 % del totale, pur rimanendo nella media quanto a numero di atti. La motivazione del fenomeno risiede nel fatto che attraverso il bilancio del Ministero del lavoro si trasferiscono puramente e semplicemente ingenti somme agli Enti previdenziali.

Per i rimanenti UCB, i volumi di spesa controllata si attestano a partire dall' 1,84% del totale (MIUR) fino allo 0,22% dei Ministeri della Salute e delle Comunicazioni.

TABELLA 3 – titoli di pagamento

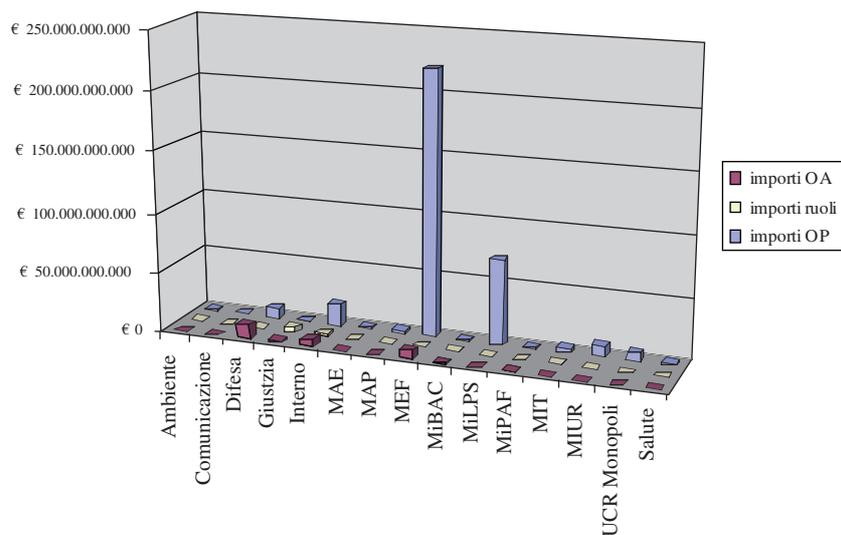
UCB	Ordini di pagare		Ordini di accreditamento		Ruoli spesa fissa	
	n. atti	somme	n. atti	somme	n. atti	somme
Ambiente	10.771	1.061.816.624	197	19.225.824	746	27.470.143
Comunicazioni	4.238	189.187.706	809	4.963.926	776	61.128.595
Difesa	27.293	8.416.435.513	7.011	12.158.716.541	1.536	158.829.681
Giustizia	22.345	755.056.407	9.043	1.517.961.173	9.856	4.184.964.181
Interno	32.019	18.450.244.032	43.652	6.113.459.358	2.615	1.849.253.541
MAE	31.171	1.832.318.428	111	24.051.280	1.979	197.714.246
MAP	11.105	2.316.310.355	390	3.924.567	1.071	69.302.759
MEF	55.656	220.896.325.863	9.427	7.671.889.835	2.742	792.903.605
MiBAC	16.533	849.728.810	10.975	336.635.322	1.591	633.576.921
MiLPS	9.589	70.845.549.992	3.831	101.845.650	1.932	224.135.950
MiPAF	14.448	865.953.601	3.356	336.826.175	995	158.264.359
MIT	13.960	3.777.410.251	2.815	347.384.284	1.727	290.594.744
MIUR	16.738	9.569.103.389	438	111.278.914	909	353.766.293
UCR Monopoli	4.985	7.183.045.576	1.233	36.919.814	-	0
Salute	11.730	1.293.669.882	659	36.923.984	1.403	115.099.997
<b>Totale</b>	<b>282.581</b>	<b>348.302.156.429</b>	<b>93.947</b>	<b>28.822.006.647</b>	<b>29.878</b>	<b>9.117.005.015</b>

La stessa valutazione correttiva deve segnalarsi per i dati dell'UCB MiLPS, dati comprensivi dei trasferimenti al settore previdenziale.



È evidente che il dato relativo al volume di spesa del MEF risulta “inquinato” come lo è quello del MiLPS, per effetto di tutti i puri trasferimenti operati dal Ministero dell’economia e delle finanze a vario titolo verso tutti gli altri soggetti di finanza derivata.

In ogni caso il grafico che segue conferma la primaria grandezza dell’UCB MEF, sia dal lato impegni, sia dal lato pagamenti.



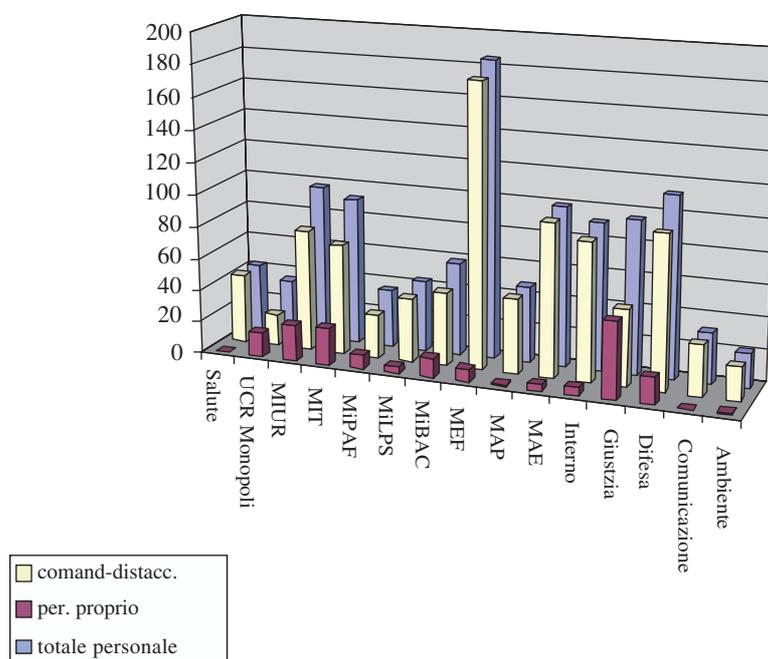
Nella tab.4 vengono raffrontati i dati delle lavorazioni con il personale assegnato agli UCB.

TABELLA 4 – personale addetto agli UCB

<b>UCB</b>	<b>Personale proprio</b>	<b>Comandato distaccato</b>	<b>Totale personale</b>	<b>%</b>	<b>dirigenti</b>	<b>n. uffici</b>
UCR Monopoli	5	15	20	1,82	1	2
Ambiente	21	1	22	2,00	2	3
MiPAF	23	11	34	3,09	2	3
Comunicazioni	35	0	35	3,18	2	3
MiLPS	44	1	45	4,09	4	4
Salute	45	5	50	4,55	3	4
MAP	47	1	48	4,37	3	7
MiBAC	46	11	57	5,19	3	4
Interno	83	5	88	8,01	5	7
MIUR	75	20	95	8,64	6	11
MIT	75	23	98	8,92	6	8
MAE	96	5	101	9,19	3	7
Giustizia	49	45	94	8,55	4	5
Difesa	100	15	115	10,46	5	9
MEF	167	8	175	15,92	11	14
<b>TOTALE</b>	<b>932</b>	<b>167</b>	<b>1099</b>	<b>100</b>	<b>62</b>	<b>91</b>

La tabella evidenzia alcune criticità in merito alla presenza presso alcuni UCB (Giustizia, MIT, Monopoli, MIUR, Mipaf, MiBAC) di personale comandato/distaccato in rapporto sia al totale del personale appartenente alla R.G.S. sia in termini assoluti.

Il grafico seguente offre un immediato resoconto sulle criticità prima evidenziate.



Il prospetto seguente (tabella 5) mostra le principali attività del periodo 2002-2006.

TABELLA 5 – andamento dei controlli preventivi negli anni 2002-2006

a) controllo preventivo:	Anno 2006	Anno 2005	Anno 2004	Anno 2003	Anno 2002
Provvedimenti d'impegno	267.659	281.428	283.876	295.975	65.334
Provvedimenti di disimpegno	9.902	10.333	9.974	10.123	5.050
- Titoli di spesa (OP+OA+Ruoli)	406.406	449.342	484.027	518.720	524.856
- Provvedimenti in materia pensionistica	16.744	14.103	24.225	19.279	36.425
- Rilievi formulati sugli atti	5.075	4.860	9.045	3.849	17.235

I provvedimenti in materia pensionistica nel corso del 2006 sono aumentati di circa il 19% rispetto al 2005, passando da n. 14.103 a 16.744.

Tale aumento consegue all'applicazione delle vigenti norme di riforma del sistema pensionistico che hanno aumentato l'età pensionabile ed hanno provocato presumibilmente un picco di istanze di pensionamento nel 2006.

In maggior dettaglio la tabella 6 evidenzia le più salienti attività degli UCB.

TABELLA 6 – alcune tipologie di attività UCB, anni 1997-2006

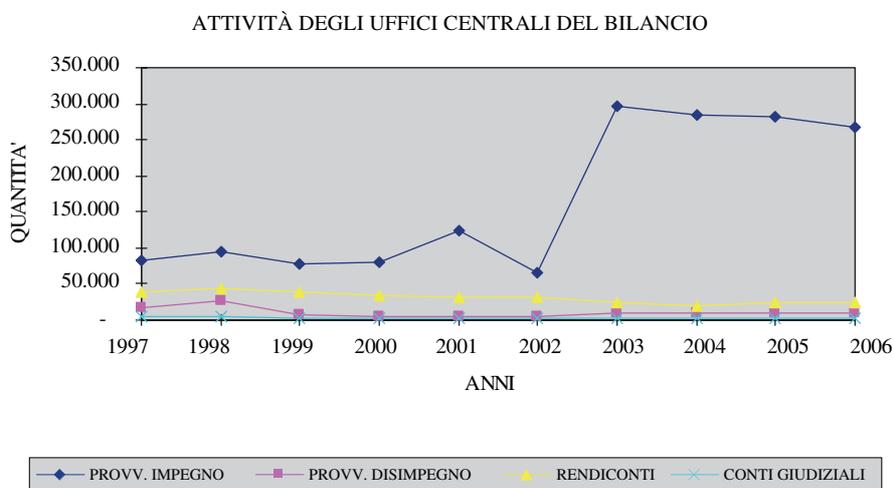
- ATTIVITÀ DEGLI UFFICI CENTRALI DEL BILANCIO

ANNI	PROVV. IMPEGNO	PROVV. DISIMPEGNO	RENDICONTI	CONTI GIUDIZIALI
1997	82.458	16.773	38.900	3.812
1998	94.631	26.557	42.870	4.997
1999	78.191	6.656	40.000	3.250
2000	79.285	4.787	33.495	3.275
2001	123.329	4.864	32.752	2.994
2002	65.334	5.050	30.943	2.647
2003	295.975	10.123	23.720	2.210
2004	283.876	9.974	18.973	1.677
2005	281.428	10.333	23.395	1.967
2006	267.659	9.902	23.961	1.597

Nel corso del 2006 gli Uffici Centrali del Bilancio e l'Ufficio Centrale di Ragioneria dei Monopoli di Stato hanno formulato 5.075 rilievi sugli atti sottoposti al riscontro preventivo, con un aumento del 4% rispetto ai 4.860 rilievi del 2005 (tab. 5).

Al numero dei rilievi occorre tuttavia aggiungere il beneficio che si trae dall'attività di collaborazione-consulenza fornita dagli UCB alle coesistenti Amministrazioni, per le vie brevi o in sede di Conferenza di servizio, cosa che agevola nell'emanazione di atti che devono tenere conto di nuove e complesse norme che non sempre consentono la loro immediata ed esatta applicazione. Della suddetta attività di collaborazione non risultano significative tracce in prodotti specifici quantificabili se non in termini di maggiore legalità dei singoli atti controllati (minor numero di rilievi formali).

Dall'analisi dei dati relativi al 2006 e dal confronto con quelli degli anni precedenti, 2005 e 2004 emerge, nel complesso, una sostanziale stabilità sia nei provvedimenti d'impegno, sia in quelli di disimpegno che nei titoli di spesa.



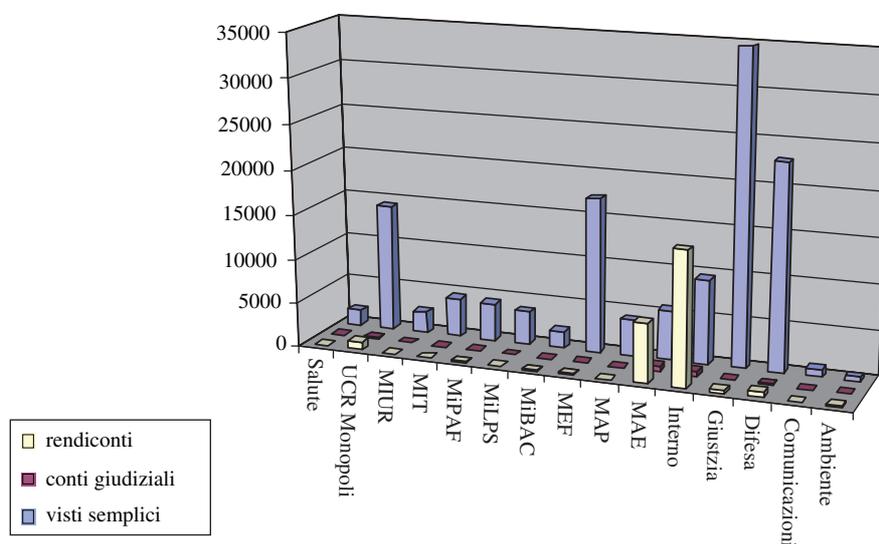
Nel complesso dell'anno 2006 sono stati emessi dagli Uffici Centrali del Bilancio n. 277.561 titoli di spesa (impegni-disimpegni) per un totale impegnato di 583,83 miliardi di euro e n. 406.406 titoli di pagamento, di cui n. 29.878 emessi per il pagamento di ruoli di spese fisse, che rappresentano un volume di spesa pari a circa 386,24 miliardi di Euro.

Nell'esercizio finanziario 2005 si erano registrati n. 291.761 titoli di spesa (impegno-disimpegni) per 588,55 miliardi di euro e n. 449.342 titoli di pagamento per 395,44 miliardi di euro.

In tema di riscontro successivo degli Uffici Centrali del Bilancio e dell'Ufficio Centrale di Ragioneria presso i Monopoli di Stato la specifica normativa non ha introdotto significative modifiche in relazione ai rendiconti dei funzionari delegati, ai conti giudiziali degli agenti contabili ed ai rendiconti relativi alle gestioni fuori bilancio. Conseguentemente, circa l'analisi delle lavorazioni scaturenti dal controllo successivo e da alcuni adempimenti di verifica (consegnatari-cassieri), i successivi grafici e tabelle evidenziano le tendenze degli anni in riferimento (tabella 7) distinti per singolo UCB (grafico).

TABELLA 7 – atti di controllo successivo, anni 2002-2006

b) controllo successivo:	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno
	2006	2005	2004	2003	2002
- Rendiconti	23.961	23.395	18.973	24.442	30.943
-Conti giudiziali	1.597	1.908	1.677	1.781	2.647
- Rilievi su atti	1.141	1.027	691	281	388



Risulta quindi nel corso del 2006 una sostanziale corrispondenza del numero dei rendiconti esaminati rispetto al 2005, mentre per i conti giudiziali si registra un decremento del 16,3%, passando da 1.908 a 1.597.

Dai dati che si analizzano, emerge il netto aumento dei rilievi formulati sul controllo successivo, con conferma della tendenza all'aumento: da 281 del 2003, 691 del 2004 e 1.027 del 2005, si attestano nel 2006 a 1.141 totali.

Infine, passando alle verifiche delle gestioni dei cassieri, la tabella 8 ne evidenzia un aumento, passando da 71 del 2005 a 99 nel 2006, mentre nello stesso periodo le verifiche alla gestione dei consegnatari risultano invariate.

TABELLA 8 – *consegnatari – cassieri, anni 2002-2006*

c) verifiche alle gestioni dei cassieri e dei consegnatari	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno
	2006	2005	2004	2003	2002
-Cassieri	99	71	139	139	157
- Consegnatari	37	37	49	69	94

Un'ulteriore e molto rilevante tipologia di attività degli UCB è quella che si svolge in relazione alla gestione del bilancio del singolo Ministero; tale attività peraltro non è facilmente valutabile in termini quantitativi e rappresenta un elemento particolarmente qualificante in termini di finanza pubblica, pur essendo svolta per lo più, durante tutto l'esercizio, in concomitanza con l'Amministrazione e con l'Ispettorato generale per le politiche di bilancio. La suddetta attività ha assunto notevole rilevanza nell'attuale congiuntura di contenimento della finanza pubblica, caratterizzata inoltre dalla tendenza delle recenti leggi finanziarie a porre tetti a determinati oggetti di spesa con la tecnica della percentualizzazione in rapporto ad anni pregressi. Ciò ha costretto gli UCB ad un lavoro particolare ai fini dell'individuazione preliminare degli importi di base su cui applicare le limitazioni di legge, cosa molto complessa in presenza dei non infrequenti casi di promiscuità di capitoli.

Alle problematiche sopra descritte si è aggiunta nel 2006 la regola della spesa nei limiti del dodicesimo che, come già riportato, ha aggravato ulteriormente l'attività amministrativa e di controllo. A ciò si aggiunga, inoltre, che la gestione del bilancio del Ministero ha sempre richiesto una competenza molto avanzata in materia di tecnica del bilancio, requisito questo non soggetto a misurazione ed i cui risultati non possono evidenziarsi con una semplice elencazione numerica degli atti attraverso i quali l'attività stessa si estrinseca.

Si pensi altresì all'opera consulenziale offerta a vario titolo dagli UCB, supportati anche dagli Ispettorati Generali, per singole materie di competenza, ovvero previa discussione delle varie questioni nel periodico incontro con i responsabili degli Ispettorati (Briefing UCB).

A questi fini la tabella 9 mette in evidenza le principali attività svolte nell'ambito della funzione di gestione del bilancio, alle quali si deve aggiungere il rilevante e qualificante impegno in ambito conferenza permanente, da considerarsi il luogo di incontro privilegiato per la risoluzione condivisa di tutte le questioni e le problematiche di volta in volta affrontate.

TABELLA 9 – *attività svolte sulla gestione del bilancio*

UCB	Pareri e consulenza		Gestione del bilancio	
	n. atti	atti soggetti controfirma	decreti assegnazione	decreti variazione
Ambiente	65	41	133	163
Comunicazioni	73	3	-	86
Difesa	33	-	-	212
Giustizia	895	-	1.649	148
Interno	227	13	6	175
MAE	257	372	-	116

Segue: TABELLA 9 – attività svolte sulla gestione del bilancio

UCB	Pareri e consulenza		Gestione del bilancio	
	n. atti	atti soggetti controfirma	decreti assegnazione	decreti variazione
MAP	267	-	-	*-
MEF	1.049	-	1.018	174
MiBAC	565	21	-	68
MiLPS	382	-	-	-
MiPAF	179	-	-	133
MIT	276	-	1.786	272
MIUR	1.492	4	-	179
UCR Monopoli	5	2	-	2
Salute	82	8	1	-
<b>Totale</b>	<b>5.847</b>	<b>464</b>	<b>4.593</b>	<b>1.728</b>

## 5.2. Le Ragionerie provinciali dello Stato

Le Ragionerie provinciali dello Stato sono organi del Ministero dell'economia e delle finanze, distribuiti sul territorio presso ciascun capoluogo di provincia, con compiti di controllo e di vigilanza sulle Amministrazioni periferiche dello Stato, di contabilizzazione delle entrate e delle spese e di controllo e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, mediante l'osservazione costante dei fenomeni economici e finanziari, nonché di espletamento di compiti loro delegati dall'I.G.F. come già illustrato in precedenza.

L'attività svolta dalle Ragionerie provinciali dello Stato nell'anno 2006 costituirà oggetto di separata pubblicazione.





## 6. ATTIVITÀ PRELEGISLATIVA E DI CONSULENZA

I compiti attribuiti all'Ispettorato trovano il loro riferimento normativo nella legge 26 luglio 1939, n.1037, recante: “*Ordinamento della Ragioneria Generale dello Stato*”, e, segnatamente all'art. 3, comma 4, punto tre, laddove è previsto che l'Ispettorato Generale di Finanza, sulla base delle disposizioni impartite dal Ragioniere Generale dello Stato, cura l'esatta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della contabilità generale dello Stato, nonché nell'art. 646 del regolamento di contabilità generale dello Stato approvato con R.D. n.827/24, a tenore del quale: “*I progetti di regolamento di pubblica amministrazione, d'istruzione o di altre disposizioni di carattere continuativo, concernenti la contabilità e i servizi amministrativi che abbiano con essa attinenza, debbono essere sottoposti al preventivo esame del Ministero del tesoro (Ragioneria Generale dello Stato)*”.

Le competenze sono state, poi, ridisegnate dalla normativa di riorganizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, recata dalla legge 3 aprile 1997, n.94, dal decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, dall'art.3 del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38, dall'art.2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n. 154, nonché dal decreto ministeriale (tesoro) dell'8 giugno 1999 (pubblicato sul S.O. della Gazz.Uff. n.152 del 1° settembre 1999).

Nella sua duplice funzione di indirizzo e di controllo per una corretta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni in materia di contabilità generale dello Stato, l'Ispettorato svolge attività di carattere normativo, sia sotto il profilo propositivo con la predisposizione di schemi di provvedimento, ovvero mediante l'esame di provvedimenti, predisposti da altre amministrazioni, da inviare alla controfirma, che sotto il profilo consultivo il quale si esplica mediante l'esame di provvedimenti legislativi e regolamentari (c.d. attività prelegislativa), nonché attività di carattere interpretativo di indirizzo e di coordinamento con l'esame di quesiti giuridico - contabili di natura controversa posti dalle pubbliche amministrazioni, ovvero con la risoluzione di problemi relativi agli ordinamenti amministrativo - contabili delle Amministrazioni dello Stato e di altri Enti pubblici.

Nel corso del 2006, si è provveduto a predisporre la Circolare n. 13 concernente: “Cessione del quinto dello stipendio ex D.P.R. 180/50, come modificato dall'art. unico, commi 137 e 138, della L. n. 311/2004” (Finanziaria 2005) – Modifiche e integrazioni.

Sono stati altresì concertati i D.I. concernenti:

– la determinazione per il periodo 1° gennaio 2006 – 31 dicembre 2006 della misura del tasso di interesse di mora da applicare ai sensi e per gli effetti dell'art. 30 del Capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, approvato con Decreto del Ministero dei lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145;

– la determinazione dell'importo per il rilascio del permesso e della carta di soggiorno elettronici. Legge n. 43/2005;

– approvazione del programma di attività per l'anno 2006 e 2006-2008, presentati dal Comitato per l'ECOLABEL e l'ECOAUDIT;

– aggiornamento compenso spettante per notifica atti delle pubbliche Amministrazioni da parte dei messi comunali;

– attuazione dell'art. 1, commi 568 e 569, della legge n. 266/2005 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” – legge finanziaria 2006;

- aggiornamento importi sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni codice della strada. Sono stati predisposti n. 2 Pro-memoria riguardanti:
  - 1) Carta d'identità elettronica;
  - 2) Determinazione saggio interessi legali;
- Sono stati esaminati n. 123 provvedimenti di competenza primaria, tra i quali si segnalano:
  - Schema di regolamento recante integrazioni al DPR n. 120/2000 e al DPR n. 384/2001 in materia di semplificazione delle procedure relative ai lavori e alle spese in economia nell'ambito delle attività di cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo;
  - Schema di regolamento di istituzione e disciplina dell'organizzazione e delle funzioni dell'Istituto centrale per gli archivi presso il Ministero per i beni e le attività culturali;
  - Schema di regolamento di attuazione della legge n. 166/2005 recante istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi sulle carte di pagamento;
  - Schema di regolamento recante norme integrative ai regolamenti per l'iscrizione delle associazioni ed organizzazione in apposito elenco presso le Prefetture;
  - Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini anche a mezzo internet;
  - Schema di DDL recante nuove disposizioni in tema di violenza sessuale, maltrattamenti, atti persecutori, sottrazione di minorenni;
  - Schema di DDL recante Squadre investigative comuni;
  - Schema di DL recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti penali relativi a reati per cui è applicabile l'indulto;
  - Schema di DDL concernente modifiche al c.p.p. per il compimento coattivo su persone viventi di prelievi di campioni biologici o accertamenti clinici;
  - Schema di D.L.vo recante disposizioni per il coordinamento con la legge n. 262/2005, del T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al D.L.vo n. 385/1993 e del T.U. delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al D.L.vo n. 58/1998;
  - Schema di DPR recante modifica al DPR n. 223/1989, in materia di regolamento anagrafico della popolazione residente;
  - DDL concernente modifiche alla legge n. 91/1992, recante nuove norme sulla cittadinanza;
  - Schema di DPR recante modifiche al DPR n. 34/2000, regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici;
  - D.L.vo recante nuove norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un fondo di garanzia in attuazione dell'art. 7, comma 1, della legge n. 246/2005;
  - D.L.vo recante disposizioni correttive ed integrative al D.L.vo n. 82/2005, recante codice dell'amministrazione digitale;
  - Schema di D.L.vo recante disciplina dell'impresa sociale;
  - Schema di D.L.vo recante norme in materia di concorso notarile, pratica e tirocinio professionale, nonché in materia di coadiutori notarili;
  - DPR recante regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi della difesa, a norma dell'art. 7, comma 1, della legge n. 331/2000;
  - D.L.vo recante attribuzione all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di competenze sul registro dei revisori contabili, a norma dell'art. 5 della legge n. 34/2005;
  - Schema di D.l.vo recante modificazioni al c.p.c. in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato;
  - DDL recante disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al c.p.p.;
  - DDL recante norme sull'istituzione del luogo elettivo di nascita;
  - DDL recante disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche ed ambientali e di pubblicità degli atti di indagine;
  - DDL introduzione nell'ordinamento di disposizioni penali in materia di tortura;
  - DDL recante concessione di indulto;
  - DDL recante modifiche ed integrazioni al T.U. in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipen-

denza, di cui al DPR n. 309/1990;

- DDL recante disposizioni in materia di diritto di voto dei cittadini temporaneamente all'estero;

- DDL recante misure a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori;

- DDL recante disposizioni in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli;

- Schema di DDL recante nuove disposizioni in tema di misure di sensibilizzazione, prevenzione e repressione contro la violenza alla persona, in famiglia, di genere e per ragioni discriminatorie;

- DDL recante integrazioni e modifiche sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare;

- Schema di D.L.vo recante codice delle pari opportunità.

Sono stati esaminati, inoltre, n.140 provvedimenti legislativi e regolamentari (c.d. in seconda assegnazione), n.67 leggi regionali per le quali è stato espresso l'avviso di competenza ad altri Ispettorati, nonché n.17 schemi di convenzione del Ministero degli affari esteri con Istituti di cultura a carattere nazionale ed internazionale, sui quali sono stati espressi i pareri di competenza ex artt. 23 e 89 del DPR n. 18/1967 e dell'art. 20 della legge n. 468/1978.

Infine, si è provveduto alla trattazione di n.30 provvedimenti relativi ai fermi amministrativi, ai sensi dell'art. 69 del R.D. n. 2440/1923 e della Circolare RGS – IGF n. 21 del 29 marzo 1999.



# ALLEGATI

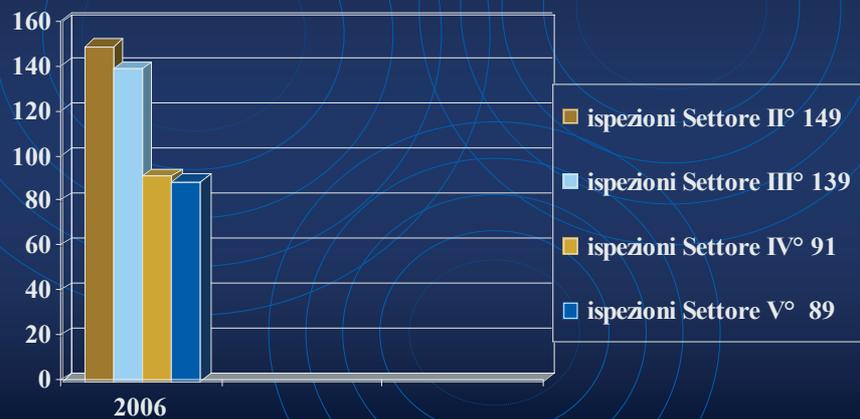


## **Allegato N. 1**

Tabelle e grafici sull'attività ispettiva svolta nel 2006



## Attività svolta S.I.Fi.P. 2006



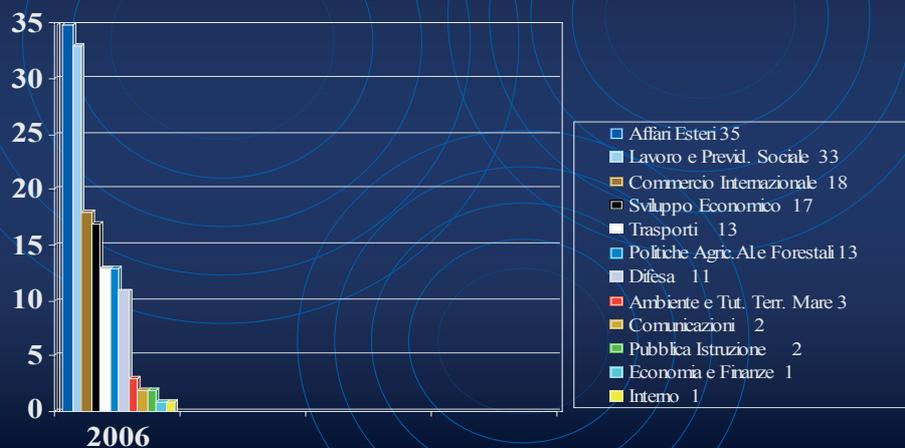
## Attività svolta S.I.Fi.P. 2006

SETTORE	n. verifiche
Settore II°	149
Settore III°	139
Settore IV°	91
Settore V °	89
TOTALE	468

## ISPEZIONI Settore II° 2006



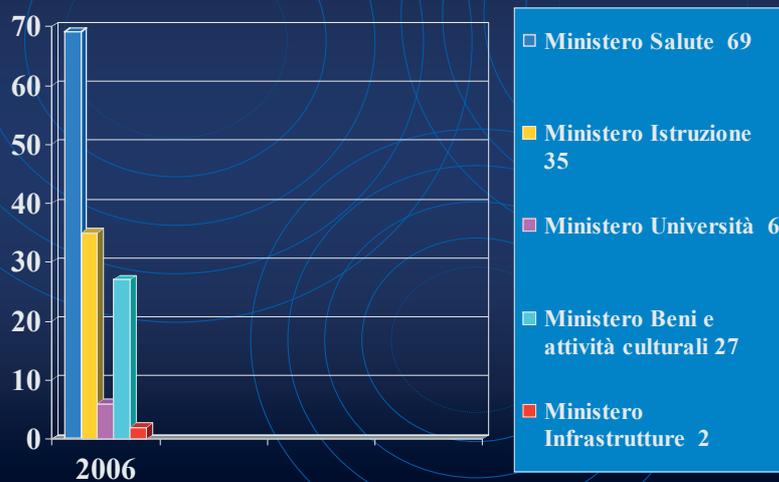
## ISPEZIONI Settore II° divise per amministrazione 2006



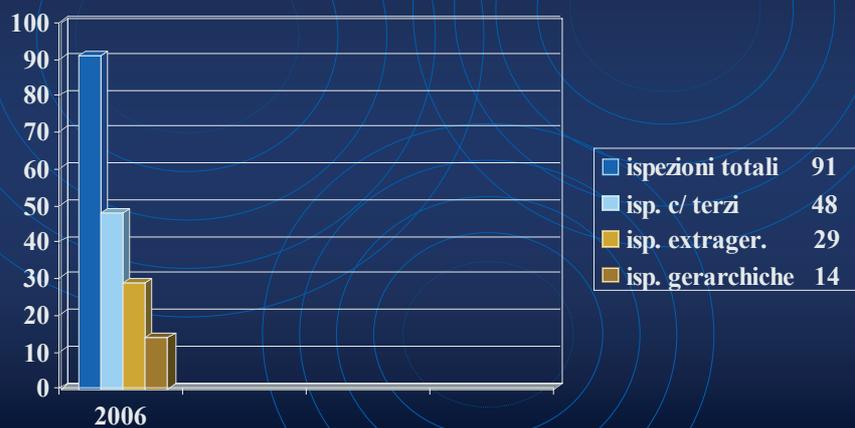
## ISPEZIONI Settore III° 2006



## ISPEZIONI Settore III° divise per amministrazione 2006



## ISPEZIONI Settore IV° 2006



## ISPEZIONI Settore IV per c/terzi 2006



## ISPEZIONI GERARCHICHE Settore IV 2006



## ISPEZIONI EXTRAGERARCHICHE Settore IV 2006



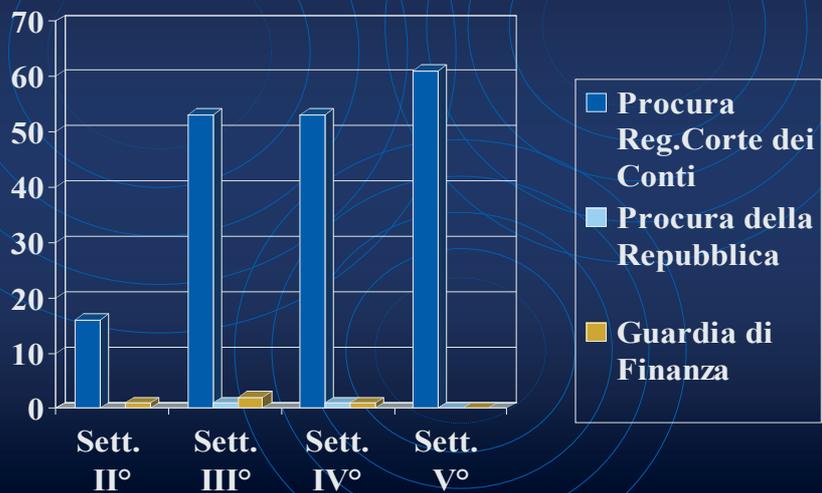
## ISPEZIONI Settore V° 2006



## ISPEZIONI Settore V° divise per amministrazione 2006



## Denunce S.I.Fi.P. 2006



## DENUNCE S.I.Fi.P. 2006

SETTORE	Denunce Procura Regionale Corte dei Conti	Denunce Procura della Repubblica	Denunce Guardia di Finanza
Settore II°	16	0	1
Settore III°	53	1	2
Settore IV°	53	1	1
Settore V°	61	0	0
TOTALE	183	2	4



## **Allegato N. 2**

### **Glossario**



## **PREMESSA**

Al fine di fornire un ausilio a coloro che, interessati al ruolo dei controlli di finanza pubblica rivestito dalla Ragioneria generale dello Stato, cercano, dall'esterno di comprenderne i complessi meccanismi, si ritiene utile riproporre un Glossario in allegato alla relazione sull'attività svolta dall'Ispettorato generale di Finanza nell'anno 2006.

Il presente documento, elaborato sulla base della precedente edizione inserita in appendice alla relazione annuale 2002, espone una sintetica formulazione dei concetti fondamentali relativi ai controlli di finanza pubblica, opportunamente integrata ed aggiornata a seguito delle innovazioni normative, intervenute nel periodo, che hanno implicato importanti riflessi nell'attività di vigilanza della Ragioneria generale dello Stato.



**Accertamento.** La fase della procedura di acquisizione delle entrate che consiste nell'ap-  
purare la ragione del credito e la persona che ne è debitrice, iscrivendo, come competenza  
dell'anno finanziario, l'ammontare del credito.

**Accountability.** La necessità di introdurre sistemi di rendicontazione ispirati a princìpi  
di massima trasparenza è resa dalla dottrina con il termine di matrice anglosassone accoun-  
tability.

Tale concetto postula la leggibilità e la chiarezza dei documenti inerenti alla gestione  
al fine di consentirne valutazioni, incluse quelle politiche, da parte, oltre che degli organi di  
controllo, anche dei cittadini e degli elettori.

Benché di matrice anglosassone, il principio cui il termine accountability si riconduce  
non è tuttavia affatto estraneo agli ordinamenti continentali: basti pensare all'art. 14 della  
Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino, secondo il quale ciascun agente  
deve rendere conto di come ha impiegato il danaro pubblico.

**Agente contabile.** È definito dall'art. 178 del R.D. n° 827 del 1924, che comprende sotto  
tale dizione:

gli agenti incaricati di riscuotere le varie entrate dello Stato e di versarne le somme nelle  
casse del tesoro;

i tesorieri che ricevono nelle loro casse le somme dovute allo Stato, ed eseguono per suo  
conto i pagamenti;

tutti coloro che hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro, o sono consegnatari di  
generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato;

gli impiegati di qualsiasi amministrazione dello Stato cui sia dato speciale incarico di fare  
esazioni di entrate;

tutti coloro che, anche senza legale autorizzazione (cd. contabili di fatto), si ingeriscono  
negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dello Stato.

In caso di irregolarità della gestione, essi sono sottoposti dalla Corte dei Conti al giudizio  
di responsabilità contabile.

**Agente della riscossione.** Soggetto con la qualifica di pubblico dipendente o estraneo  
all'Amministrazione, incaricato di riscuotere le entrate dello Stato o di un ente pubblico e di  
versare le somme in tesoreria.

Ai sensi dell'art.3 del d.l. n. 203 del 2005, a partire dal 1° ottobre 2006 l'attività di riscos-  
sione nazionale è stata attribuita all'Agenzia delle Entrate che la esercita mediante la società  
Riscossione S.p.A.

**Agente esecutore.** Colui che svolge mansioni relative all'acquisizione, alla conservazio-  
ne ed all'erogazione dei beni pubblici affidatigli, di cui ha la detenzione, ma non la facoltà di  
disposizione, se non in esecuzione di ordini che, nelle prescritte forme, sono dati dagli agenti  
ordinatori.

**Agente ordinatore.** Colui al quale l'ordinamento contabile attribuisce poteri di disposi-  
zione dei beni pubblici di cui non ha la materiale detenzione.

**Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio, Demanio).** Organismi con personalità  
giuridica di diritto pubblico, istituiti e disciplinati dal D.L.vo n° 300/99, che hanno rilevato le  
attività svolte dagli omonimi dipartimenti del soppresso Ministero delle finanze (ora accor-  
pato col Tesoro nel Ministero dell'Economia e delle finanze) rispettivamente nel campo delle  
entrate tributarie erariali, dei diritti doganali e delle imposte di fabbricazione (accise), del ca-  
tasto e dell'anagrafe dei beni immobili esistenti sul territorio nazionale, dell'amministrazione  
dei beni immobili dello Stato.

**Amministrazione finanziaria.** Apparato amministrativo facente capo al Ministero del-  
l'Economia e delle finanze istituito dal D.L.vo n° 300 del 1999 ed originariamente articolato

in cinque dipartimenti (tra i quali la Ragioneria Generale dello Stato) competenti in materia di politica economica e finanziaria, politiche di bilancio, monitoraggio e controllo della spesa pubblica, programmazione economica e finanziaria, politiche fiscali e vigilanza sulle agenzie fiscali (v.). Di recente, il d.l. n. 181 del 2006 convertito in legge dalla l. n. 233 del 2006, ha trasferito al Ministero dello Sviluppo economico le funzioni di pertinenza del Dipartimento per le politiche di sviluppo.

**Amministrazioni Pubbliche.** L'art.1 comma 2 del dlgs n. 165 del 2001 ricomprende in tale accezione tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999. Il termine Amministrazioni pubbliche è altresì usato per individuare l'aggregato di riferimento dei parametri di finanza pubblica previsti dal Trattato di Maastricht per i paesi dell'UE al fine della predisposizione del conto consolidato (v.). Sono inclusi in tale aggregato oltre agli enti di cui al dlgs 165/2001, tutte le aziende pubbliche classificate non market, cioè che hanno una copertura dei costi con ricavi propri inferiore al 50 per cento.

**Ammortamento.** Procedimento tecnico-contabile mediante il quale i costi sostenuti per l'acquisizione di beni mobili ed immobili e per i lavori di manutenzione straordinaria svolti sono ripartiti in più esercizi sulla base di quote determinate secondo aliquote prestabilite. Il termine interessa sia il bilancio civilistico sia il bilancio di previsione delle pp.AA.

**Approvvigionamento telematico.** Meglio noto col nome inglese di e-procurement, è un sistema di recente introduzione nella Pubblica Amministrazione, e che consente alla stessa di rifornirsi on-line di beni e servizi, utilizzando le tecnologie ICT. Sviluppato con l'avvento di Internet, ha ricevuto disciplina normativa in alcuni recenti provvedimenti (L. 488/99, D.M. 24/2/2000, L. 388/2000, L. 449/2001, DPR 121/2002).

L'art. 60 del codice degli Appalti ha previsto il sistema dinamico di acquisizione (v), processo di acquisizione elettronica cui ricorrere per acquisti di uso corrente e forniture di servizi che non siano di particolare complessità.

Inoltre, la legge 296 del 2006 prevede che dal 1° luglio 2007 tutte le Amministrazioni dello Stato, con esclusione delle scuole e delle Università, siano tenute a fare ricorso al mercato elettronico per tutti gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario. Nel procedimento di acquisizione telematica, un ruolo centrale è affidato, alla CONSIP S.p.A. (v.).

**Auditing.** Controllo della regolare tenuta della contabilità e della corretta redazione del bilancio d'esercizio. L'auditing si risolve in una valutazione indipendente, obiettiva e rigorosa di una certa posizione finanziaria, sulla base di elementi validi di giudizio, in vista di un rapporto scritto (report) che esprime una documentata e motivata opinione sulle vicende finanziarie dell'entità assoggettata a controllo. Nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, si parla di auditing per indicare le forme di controllo introdotte di recente, e che si caratterizzano per la loro natura collaborativa, in aggiunta ed a volte in sostituzione del tradizionale controllo formale di legittimità.

**Autonomia contabile.** Viene solitamente definita come la capacità di un ente di formare un proprio bilancio, predisposto ed approvato dai propri organi di direzione. Gli organismi che ne sono dotati hanno dunque una contabilità autonoma, fondata su di un impianto normativo speciale, derogatorio della normativa statale di contabilità generale.

Il fenomeno è in costante espansione nell'ordinamento amministrativo nazionale, che tende a riconoscere ad un sempre più vasto numero di Enti i caratteri dell'autonomia nelle sue varie forme (statutaria, regolamentare, finanziaria e, appunto, contabile). Così la L. 419 del 1999, "Riordino del sistema degli Enti pubblici nazionali", all'art. 13 c. 1 lett. o) prevede la facoltà di tali Enti di adottare regolamenti di contabilità ispirati a principi civilistici.

L'autonomia contabile trova peraltro la sua massima espressione in relazione agli Enti territoriali, sulla scorta dell'art. 5 della Cost., che riconosce e promuove le autonomie locali.

**Autonomia finanziaria.** Con tale espressione si fa riferimento al caso in cui un soggetto di diritto pubblico (per es.: azienda pubblica) percepisca dei proventi direttamente da proprie attività, amministrandoli autonomamente, oppure riceva delle assegnazioni periodiche di denaro dagli organi centrali dell'Ente di pertinenza, gestendoli autonomamente con un proprio bilancio (autonomia contabile) separato da quello dello Stato e dell'ente sopraordinato.

Il fenomeno è particolarmente evidente nel caso degli Enti territoriali (Regioni, Province, Comuni), per i quali l'autonomia finanziaria è diretta derivazione di norme costituzionali. Ed infatti l'art. 119 Cost., comma 1, come modificato dalla legge costituzionale n° 3/2001, espressamente dispone che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa".

Taluni ricomprendono nel concetto di autonomia finanziaria la capacità di un ente di imporre propri tributi, ma per tali ipotesi si preferisce più correttamente parlare di autonomia impositiva (v.).

**Autonomia impositiva.** Si intende con tale termine la capacità di un Ente di imporre propri tributi – acquisendo con essi i mezzi finanziari sufficienti per il raggiungimento dei propri fini istituzionali e per la realizzazione dei propri compiti – e di gestire gli introiti che da essi derivano. Tale potestà, nell'ordinamento italiano, spetta in primo luogo allo Stato. Peraltro il dettato costituzionale attribuisce potestà impositiva anche agli Enti locali e territoriali. Infatti l'art. 119, comma 2, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n° 3/2001, dispone che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La previsione costituzionale, almeno nella formulazione oggi soppressa (alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali) è stata interpretata in maniera restrittiva, nel senso di negare agli Enti territoriali diversi dallo Stato la capacità di creare nuovi tributi. Pertanto, in assenza di potestà impositiva autonoma, per tali Enti l'autonomia si risolveva nella gestione di tributi previsti e disciplinati da leggi statali.

Ad oggi la situazione è la seguente: Regioni a statuto speciale: in queste cinque Regioni (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta) l'autonomia trova la più alta espressione, tanto da giungere, sul versante delle entrate, fino al punto di riconoscere alla Regione Sicilia il potere di istituire tributi propri, ovvero deliberati dalla Regione stessa (art. 36 dello Statuto della Regione Sicilia);

Regioni ordinarie: in tali Enti i tributi propri non sono tributi imposti dalle Regioni con proprie leggi (ciò è inammissibile), bensì tributi previsti ed imposti con leggi dello Stato, che ne attribuiscono il gettito alle Regioni.

Trattasi di una situazione tuttavia di transizione, essendo attesa la necessaria normativa primaria di attuazione del nuovo disposto costituzionale.

**Azienda autonoma.** Articolazione dell'Amministrazione statale dotata di autonomia gestionale e priva di personalità giuridica; i relativi bilanci sono allegati al bilancio dello Stato.

**Banca Centrale Europea (BCE).** Organo dell'Unione Europea (UE) la cui entrata in funzione è stata prevista dal trattato di Maastricht nell'ambito della terza fase del processo di Unione economica e monetaria (v.). Inserita insieme alle banche centrali nazionali nell'ambito del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), ha quale compito principale quello di gestire, attraverso gli opportuni strumenti (tassi d'interesse, emissione di biglietti di banca etc.), la politica monetaria dell'UE. Organi decisionali sono il Consiglio direttivo ed il Comitato esecutivo.

## **Beni pubblici (demaniali, patrimoniali indisponibili, patrimoniali disponibili)**

### *Beni demaniali*

L'art. 822 del Cod. civ. individua i beni che fanno parte del demanio pubblico. Essi presentano due caratteri fondamentali: sono sempre beni immobili (beni che non possono essere trasferiti in altro luogo senza che ne venga compromessa l'integrità materiale) o universalità di mobili (pluralità di cose mobili che appartengono ad una stessa persona ed hanno una destinazione unitaria); devono appartenere ad Enti pubblici territoriali (Stato, Regioni, Province, Comuni).

Costituiscono esempi di beni demaniali: il lido del mare, la spiaggia, i porti, le rade (cd. demanio marittimo); i fiumi, i laghi, i torrenti, le acque definite pubbliche dalle leggi in materia (c.d. demanio idrico); le opere permanenti destinate alla difesa nazionale (c.d. demanio militare).

I beni demaniali sono inalienabili (art. 823 C.c.). Resta peraltro salva l'ipotesi di una loro sdemanializzazione e successiva dismissione (v.).

**Beni patrimoniali indisponibili.** Sono indicati dall'art. 826 del Cod. civ., che detta per essi una disciplina in parte diversa da quella dei beni demaniali.

In particolare, i beni patrimoniali indisponibili:

possono appartenere a qualsiasi ente pubblico, e non solo ad Enti territoriali; consistono sia in beni immobili che in beni mobili.

Costituiscono esempi di beni patrimoniali indisponibili: le foreste; le miniere, le cave e le torbiere, il cui sfruttamento può essere consentito a privati a mezzo di un provvedimento concessorio; le acque minerali e termali; i beni di interesse storico-archeologico-artistico; arredi ed edifici sede dei pubblici uffici.

Per tali beni vige un principio di inalienabilità relativa. L'art. 828 del Cod. civ. dispone infatti che tali beni non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Da tale enunciato normativo la dottrina ha ricavato il principio dell'alienabilità di tali beni, purché tale alienazione non comporti la sottrazione dei beni stessi alla loro destinazione pubblica.

**Beni patrimoniali disponibili.** Fanno parte del patrimonio disponibile dello Stato e degli altri Enti pubblici tutti i beni ad essi appartenenti diversi da quelli demaniali e patrimoniali indisponibili.

Si tende pertanto più correttamente a dire che i beni patrimoniali disponibili non sono beni pubblici in senso stretto, ma beni di proprietà di un ente pubblico, sottoposti tuttavia ad un regime giuridico analogo a quello dei beni privati, sia per la gestione che per la dismissione, quest'ultima promossa ed incentivata da alcuni provvedimenti normativi emanati negli anni '90 (LL. 35/92, 537/93, 127/97, 448/98).

Più di recente, il D.P.R. 189 del 13 febbraio 2001 ha ulteriormente semplificato la dismissione di beni mobili dello Stato, disciplinando in maniera più snella rispetto al passato il procedimento per l'alienazione:

dei beni mobili delle amministrazioni dello Stato non più utilizzabili o utilmente conservabili; dei beni mobili confiscati; dei beni mobili di terzi rinvenuti in immobili di proprietà statale e non ritirati dal proprietario.

**Bilancio d'esercizio civilistico.** Documento contabile che permette di determinare periodicamente il capitale ed il risultato di gestione di un'impresa e dal quale è possibile ricavare informazioni circa la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica della stessa. Il Codice civile, recependo la normativa della IV direttiva CEE, ha dettato un'analitica disciplina del bilancio d'esercizio delle società di capitali.

In base al disposto civilistico il bilancio d'esercizio si compone: dello stato patrimoniale, che dimostra la situazione patrimoniale dell'impresa alla fine dell'esercizio; del conto economico, che dimostra il risultato economico conseguito dall'impresa nell'esercizio; della nota

integrativa, che illustra le poste dello stato patrimoniale e del conto economico esplicitando i criteri applicati nella valutazione delle voci.

**Bilancio di mandato.** Documento contabile che evidenzia i risultati conseguiti dall'ente durante la gestione di un determinato organo di vertice, offrendo in tal modo agli elettori - ovvero al soggetto designante - obiettivi elementi di valutazione circa l'operato dell'organo stesso.

Il bilancio di mandato è un documento ex-post, redatto con i medesimi criteri del conto consuntivo, ma riferito tuttavia all'intero periodo di gestione dell'organo volitivo.

Infine, il bilancio di mandato è frequentemente articolato in tre parti diverse: a) un quadro generale (assetto organizzativo, piano strategico, programmi), b) un rendiconto delle entrate e delle uscite; c) una relazione sulle prestazioni ed i servizi erogati dall'ente.

**Bilancio di previsione economico.** È il documento contabile nel quale sono indicati i costi che si prevede di dover sostenere e i ricavi che si prevede di poter conseguire nel corso di un determinato arco temporale normalmente coincidente con l'anno. Esso consente dunque l'individuazione di un utile di gestione (reddito).

Il bilancio economico era in origine proprio delle sole aziende private (o al limite di quelle aziende pubbliche le quali perseguissero fini economici operando nell'ambito e con le regole del mercato). La recente riforma del bilancio dello Stato, attuata con la L. n° 94 del 1997, è stata ispirata proprio dalla necessità di evidenziare per ogni Amministrazione pubblica l'entità delle risorse impiegate da ciascuna di esse per raggiungere gli obiettivi stabiliti a livello governativo (risorse assegnate in sede di formazione del budget (v.)) e, allo stesso tempo, di poter misurare, e, quindi, valutare i costi, i rendimenti ed i risultati derivanti dalle modalità dell'impiego delle risorse stesse.

Per raggiungere tale obiettivo è stato introdotto nelle pubbliche Amministrazioni il sistema di contabilità analitica per centri di costo (art. 10 del D.L.vo n° 279/97) che, in pratica, ha consentito di affiancare al bilancio finanziario (v.) quello economico.

**Bilancio di previsione finanziario.** È il documento contabile nel quale sono rappresentate le entrate e le uscite che lo Stato o l'ente pubblico prevede di accertare o impegnare (bilancio di competenza) ovvero di riscuotere e pagare (bilancio di cassa) nell'esercizio finanziario successivo a quello in cui viene redatto. Le cifre indicate nel bilancio finanziario rappresentano dunque esclusivamente entrate ed uscite di denaro. Tale caratteristica permette di distinguerlo dal bilancio di tipo economico (v.), il quale va alla ricerca del reddito, e fa dunque riferimento a costi, ricavi e risultati differenziali da cui tale reddito scaturisce.

**Bilancio, principi del.** Regole, criteri o requisiti che devono essere rispettati nella redazione del bilancio dello Stato, dei quali alcuni sono imposti specificamente da norme giuridiche (cfr. ad es. L. 468/78, art. 5), altri elaborati nel tempo per rispondere ad esigenze politiche, economiche, amministrative o tecniche. Essi sono:

#### *Annualità*

E' principio sancito, per il bilancio dello Stato, dall'art. 81 della Costituzione, il quale al comma 1 dispone che le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. La legge n° 62 del 1964 ha stabilito la coincidenza dell'anno finanziario con l'anno solare, e tale coincidenza è stata confermata dall'art. 1 c. 2 della L. n° 468/78.

#### *Chiarezza*

Il principio della chiarezza, complementare a quello di pubblicità, sta a significare che la stesura del bilancio deve risultare di facile lettura e comprensione da parte dei cittadini, pur sempre però nei limiti imposti dalle regole contabili.

### *Integrità*

E' principio previsto dall'art. 5 della L. n° 468/78, come novellato dall'art. 25 della L. n° 559/93, il quale dispone che tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.

### *Pareggio*

Secondo tale principio, per una corretta gestione deve verificarsi un livellamento tra le entrate e le spese. Il pareggio può essere:

contabile o finanziario, cioè quello che si ottiene mettendo a confronto tutte le entrate e tutte le uscite, comprese quelle derivanti da operazione di indebitamento;

economico, cioè quello che pone a confronto soltanto le entrate di sicura acquisizione e le spese da sostenere obbligatoriamente.

Nessuna norma positiva impone che il bilancio dello Stato sia in pareggio (principio invece rigidamente applicato per le altre aziende di erogazione pubbliche). Spesso anzi la finanza statale è stata utilizzata a fini anticongiunturali. Peraltro il Patto di stabilità e crescita, stipulato tra gli Stati aderenti all'Unione Europea, impone ai Paesi che partecipano all'ultima fase dell'unione monetaria di perseguire, nel medio periodo, l'obiettivo di bilanci non in passivo.

### *Pubblicità*

In virtù di tale principio il bilancio deve essere divulgato e portato a conoscenza di tutti i cittadini con idonee formalità (pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), affinché questi possano farsi un'idea dell'effettiva situazione della finanza pubblica. Questo principio è stato rafforzato dalla L. n° 241/90, cd. "legge sulla trasparenza amministrativa".

### *Specificazione*

In base a questa regola le entrate e le uscite debbono essere iscritte in bilancio non nel loro complesso, ma specificate secondo la natura, la causa e gli effetti che producono. Il principio della specificazione è alla base della classificazione (introdotta ex novo dalla L. n° 94/97) delle entrate in titoli, unità previsionali di base, categorie e capitoli, e delle spese in funzioni-obiettivo, unità previsionali di base e capitoli.

### *Unità*

Questo principio significa che il totale delle entrate costituisce un fondo unico, che finanzia indistintamente il totale delle spese. E' previsto dall'art. 5 della L. n° 468/78, come modificata dall'art. 25 della L. n° 559/93, il quale dispone che è vietata l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato.

### *Universalità*

In virtù di questo principio, previsto dall'art. 5 della L. n° 468/78, modificato dall'art. 25 della L. n° 559/93, tutte le entrate e tutte le spese, anche se di modesta entità, devono essere iscritte in bilancio, con divieto, quindi, delle gestioni fuori bilancio, e cioè della contabilizzazione di evenienze finanziarie al di fuori di quelle stabilite in bilancio.

### *Veridicità*

Per questo principio i bilanci devono rappresentare, con la massima attendibilità, le reali condizioni finanziarie ed economiche dello Stato. Costituiscono pertanto violazioni di tale principio sopravvalutazioni o sottovalutazioni di entrate o di spese.

## **Bilancio, variazioni del**

### *Assegnazioni di bilancio*

Variazioni di spesa apportate con decreto del Capo dello Stato, adottate per le finalità di cui all'art. 12 della L. n° 468/78 (restituzione di tributi indebitamente riscossi, pagamenti di vincite al lotto, pagamenti relativi al debito pubblico ecc.). La particolarità delle assegnazioni di bilancio (oltre al fatto di essere disposte con atti amministrativi) consiste nel fatto che esse, a differenza delle altre variazioni di bilancio, vengono effettuate senza copertura. La loro costituzionalità è garantita dalla circostanza che ogni anno il Parlamento, con la legge di bilancio, approva un elenco tassativo dei capitoli per i quali tale integrazione è consentita.

### *Assestamento del bilancio*

È lo strumento giuridico-contabile destinato ad aggiornare il bilancio di previsione annuale alle nuove situazioni verificatesi nel corso dell'esercizio finanziario. Sua funzione principale è quella di recare le modifiche al bilancio di previsione rese necessarie sia per il riaggiustamento del valore dei residui, cui si dà valore certo in sede di rendiconto, che per vicende finanziarie ed economiche sopravvenute. A tal fine l'art. 17 della L. n° 468/78 dispone che entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro del tesoro presenta al Parlamento un apposito disegno di legge ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio.

A differenza di assegnazioni e riassegnazioni (v.), dunque, tali variazioni trovano origine in una norma legislativa.

### *Riassegnazioni di bilancio*

Sono disciplinate dal D.P.R. n° 469 del 1999, che ha abrogato il c. 3 dell'art. 17 della L. n° 468/78.

La norma, emanata in attuazione della L. n° 59/97, dispone che: le riassegnazioni alle pertinenti unità previsionali di base di particolari entrate previste da specifiche disposizioni legislative, anche riguardanti finanziamenti dell'Unione europea, sono disposte con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze da registrarsi alla Corte dei conti, e riguardano le somme versate all'entrata entro l'anno finanziario di competenza; le somme versate dopo il 31 ottobre, ma comunque entro la chiusura dell'esercizio, sono riassegnate alle competenti unità previsionali di base dell'esercizio successivo; le Amministrazioni interessate inoltrano domanda di riassegnazione al detto Ministero – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

**Budget.** Strumento tipico della contabilità analitica per centri di costo, il budget consiste nella traduzione in termini monetari (ossia di costi) dei piani di attività formulati dai centri di responsabilità in cui si articola ciascuna organizzazione. Nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, attraverso i piani di budget i vertici dell'amministrazione contrattano con i dirigenti l'ammontare delle risorse necessarie per lo svolgimento dei compiti assegnati ad ogni struttura, in modo da potere successivamente disporre di parametri di riferimento affidabili in base ai quali valutare il rendimento conseguito.

**Capitolo.** Unità contabile del bilancio annuale di previsione rilevante ai soli fini della gestione e della rendicontazione, in quanto non forma più oggetto di approvazione parlamentare ai fini della previsione della spesa.

**Cartolarizzazione dei crediti.** Operazione mediante la quale banche ed imprese cedono a pagamento i propri crediti, compresi quelli in sofferenza, a soggetti specializzati (le c.d. società-veicolo appositamente create dagli intermediari finanziari per lo svolgimento di questa attività), i quali riuniscono tutti i prestiti aventi le stesse caratteristiche e sulla base di questi creano valori mobiliari ad hoc (generalmente titoli obbligazionari) che collocano successivamente presso il pubblico dei risparmiatori. Il rimborso del capitale ed il pagamento degli

interessi sono garantiti dai crediti. Hanno di recente fatto ricorso alla procedura di cartolarizzazione anche alcuni Enti pubblici, tra i quali l'INPS (L. 448/98, art. 13). Una disciplina organica della materia è contenuta nella L. 130/99.

**Cassa, servizio di.** È il servizio svolto da un istituto di credito per conto di un ente. L'istituto di credito, previa sottoscrizione di una convenzione, provvede a riscuotere le entrate e a pagare le spese per conto di un ente senza alcuna corresponsabilità nella gestione delle risorse. L'unico limite è rappresentato dall'ammontare delle disponibilità numerarie depositate presso di esso (art. 1, lett. a) del D.P.R. n° 97 del 2003)

**Cassa depositi e prestiti.** Originariamente organo istituito sull'impronta della Caisse Dépôts et Consignations francese, è stato riformato con Legge 13 maggio 1983, n° 197. La Cassa svolge una funzione di intermediazione finanziaria a favore degli Enti locali raccogliendo il risparmio postale. La riforma ha escluso il controllo di legittimità della Corte dei conti, la vigenza della legislazione bancaria nonché la vigilanza della Banca d'Italia.

La Cassa è stata oggetto nel decennio appena trascorso di alcuni importanti interventi normativi. Ciò è avvenuto in primo luogo col D.L. n° 8/93, convertito in L. n° 68/93, che le ha attribuito personalità giuridica. In virtù di tale regime normativo la giurisprudenza tendeva a riconoscere alla medesima la natura di ente pubblico economico. Successivamente è intervenuto in materia il D.L. n° 284 del 1999 (attuativo di una delega della L. 59/97), che ha definito la Cassa depositi e prestiti come "amministrazione dello Stato dotata di personalità giuridica e di autonomia". La qualità di amministrazione dello Stato sembra dunque escluderne l'iscrizione alla categoria degli Enti pubblici, mentre l'attribuzione della personalità giuridica ne mette in dubbio la classificazione tra le aziende; a tutt'oggi è dunque incerta la qualificazione della sua natura giuridica.

**Cassiere.** Agente contabile al quale sono affidati compiti di custodia dei valori di proprietà dello Stato o degli Enti pubblici e di esecuzione delle riscossioni e dei pagamenti in contanti.

**Centro di costo.** È, in genere, un'unità amministrativa alla quale vengono imputati i costi derivanti dallo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, mediante la gestione delle risorse che le sono state assegnate.

**Centro di responsabilità amministrativa.** Ufficio di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione titolare dell'insieme delle risorse finanziarie espresso dall'unità previsionale di base approvata dal Parlamento.

**Commissione tecnica per la finanza pubblica.**

Commissione istituita dalla l. 296 del 2006 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, composta di dieci membri, avente quale finalità la formulazione di proposte finalizzate ad accelerare il processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche. Opera sulla base di programmi predisposti dal Ministro e presenta ogni anno una relazione sull'attività svolta.

**Consegnatario.** Agente incaricato dell'acquisizione, della conservazione e della distribuzione di beni e materiali appartenenti allo Stato o agli Enti pubblici (consegnatario per debito di custodia), ovvero incaricato di vigilare sul corretto uso dei beni assegnati per le esigenze di funzionamento degli uffici (consegnatario per debito di vigilanza).

**Consip.** Società per azioni a totale partecipazione del Tesoro. Nata nel 1998 con il compito di supportare lo Stato nella gestione dei sistemi informatici, ha visto ampliati i suoi compiti originari col D.M. tesoro 24/2/2000, che le ha affidato la gestione degli strumenti di e-procurement (v.). In particolare, spetta alla CONSIP la stipula delle convenzioni quadro ex art. 26 della L. 488/99. La CONSIP ha così assunto la veste di Centrale acquisti per tutto il settore statale.

**Contabili di fatto.** Coloro che, appartenenti o estranei all'Amministrazione, si ingeriscono negli incarichi attribuiti agli agenti contabili di diritto, senza legale autorizzazione.

**Contabilità finanziaria.** Contabilità tradizionalmente adottata nelle gestioni pubbliche e che ha il proprio documento più significativo nel bilancio di previsione (v.). La contabilità finanziaria assolve principalmente ad una funzione autorizzatoria: le unità elementari che ad essa si riferiscono (siano capitoli o unità previsionali di base) rappresentano infatti i limiti minimi per l'entrata e massimi per la spesa, cui devono attenersi i funzionari preposti.

Tale carattere autorizzatorio è strettamente connesso alla rilevazione dell'aspetto numerario della gestione, poiché descrivendo la dinamica delle obbligazioni finanziarie, essa consente di seguire i fatti relativi alla gestione sotto il profilo dell'acquisizione e dell'impiego delle risorse.

Infine si deve precisare che la contabilità finanziaria, della quale oggi si tendono a porre in rilievo carenze e difetti, risponde comunque ad una esigenza di programmazione, o comunque di rappresentazione anticipata, dei flussi di entrata e di uscita, propria anche delle gestioni privatistiche le quali vi fanno fronte mediante la predisposizione del budget (v.).

**Contabilità speciali.** È un sistema di pagamento delle spese delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato fondato sull'accreditamento di fondi, in favore di organismi o funzionari, in entrata di conti accesi presso le Sezioni di Tesoreria provinciale, a valere sui quali possono essere disposti spese o trasferimenti di fondi ad Enti dipendenti, nei limiti delle complessive disponibilità.

**Conti amministrativi.** Documenti contabili mediante i quali gli agenti incaricati della gestione di fondi o di beni per conto dello Stato o degli Enti pubblici (riscossione d'entrate, pagamento di spese, custodia di materiali) rendono periodicamente il conto alle Amministrazioni dalle quali dipendono.

**Conti giudiziari.** Documenti che riassumono annualmente, o al termine della gestione, i movimenti intervenuti a seguito dell'acquisizione e dell'erogazione di fondi e di beni pubblici in custodia ad agenti contabili (agenti della riscossione, tesorerieri, cassieri e agenti consegnatari) anche di fatto. Essi vengono trasmessi, dopo che sono stati eseguiti i dovuti riscontri da parte dei competenti uffici di ragioneria, alla Corte dei conti per essere sottoposti al c.d. giudizio di conto al fine di accertarne la regolarità.

**Conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni.** Conto economico redatto a consuntivo annualmente dall'ISTAT che registra per ogni anno l'insieme delle spese e delle entrate delle pubbliche Amministrazioni. L'elenco delle Amministrazioni che rientrano nel perimetro del consolidamento (c.d. settore S13) è individuato per l'anno 2005 dalla l. n. 311 del 2004 e per gli anni successivi con provvedimento dell'ISTAT in base ai criteri dettati dal Reg. CE SEC95. Vi sono ricompresi gli organismi pubblici che forniscono beni e servizi non destinabili alla vendita, le istituzioni senza scopo di lucro che forniscono beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche e gli enti di previdenza. Il conto viene trasmesso ad Eurostat entro il 1° marzo dell'anno successivo. Il saldo globale è assunto quale parametro di riferimento per la sorveglianza delle politiche di bilancio in ambito UE.

**Contratti pubblici.** Il dlgs n. 163 del 2006, codice dei contratti pubblici, che ha recepito le direttive comunitarie n. 2004/17/CE e n. 2004/18/CE definisce i contratti pubblici come i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli aggiudicatori e dai soggetti aggiudicatori. L'affidamento di tali contratti (art 2) deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Di seguito si riportano gli istituti più rilevanti secondo l'iter procedimentale dell'attività contrattuale della P.A. fino alla fase di esecuzione del contratto.

#### *Avviso di preinformazione*

Avviso pubblicato entro il 31 dicembre di ciascun anno e valevole per i dodici mesi successivi con il quale le Amministrazioni rendono noto il totale delle forniture di beni e servizi per un valore di stima superiore ad una certa soglia che si intende aggiudicare nel corso dell'anno

#### *Determinazione a contrattare*

Provvedimento del dirigente, con il quale viene dato avvio alla procedura di affidamento dei contratti pubblici, nel quale sono indicati gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

#### *Bando di gara*

Avviso, pubblicato nei modi previsti dalle vigenti disposizioni, con il quale l'Amministrazione dà avvio ad una procedura di gara, annunciando all'esterno la volontà di aggiudicare un contratto.

#### *Capitolato d'oneri*

Atto di natura contrattuale, integrante il contenuto del singolo contratto, che contiene le condizioni applicabili in generale ad una speciale categoria di contratti (opere pubbliche, forniture di beni, forniture di servizi ecc.), ed in tal caso si parla di capitolato generale, ovvero che contiene le condizioni relative al singolo specifico contratto, ed in questa ipotesi si parla di capitolato speciale.

#### *Procedure di affidamento*

Sono le procedure per l'individuazione degli operatori economici che possono presentare offerte per l'affidamento di un contratto pubblico.

*Procedure aperte* procedure in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta. Costituisce procedura aperta l'asta pubblica, detta anche pubblico incanto, che consiste in una gara alla quale possono partecipare tutte le imprese interessate.

*Procedure ristrette* procedure alle quali ogni operatore economico interessato può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti. Costituiscono procedure ristrette l'appalto concorso (che si fonda sulla valutazione di appositi progetti tecnici predisposti dalle imprese concorrenti) e la licitazione privata (che si risolve in una gara alla quale partecipano solo le ditte espressamente invitate dall'Amministrazione appaltante, mediante lettera d'invito).

*Dialogo competitivo* procedura ammessa nei soli casi espressamente prevista dal codice degli appalti, nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità. Sulla base di tali soluzioni i candidati selezionati vengono successivamente invitati a presentare le loro offerte.

*Procedure negoziate* sono le procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto. Sono utilizzabili nei soli casi espressamente previsti dal codice degli appalti (articoli 56 e 57) e possono avere luogo con o senza la pubblicazione di un bando di gara. Costituiscono procedure negoziate il cottimo fiduciario e la trattativa privata.

*Affidamento in house* Ipotesi in cui l'appalto è affidato senza gara ad operatori economici che, pur essendo dotati di soggettività giuridica distinta rispetto all'Amministrazione aggiudicatrice ne costituiscono parte integrante. Ciò accade nei casi in cui la P A esercita sulla società aggiudicataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società realizza la parte più importante della propria attività con l'Ente pubblico che la controlla. Il particolare legame esistente tra i due Enti giustifica l'affidamento diretto dell'appalto al di fuori delle procedure concorsuali previste dalla normativa comunitaria.

*Acquisizione in economia* Sistema di effettuazione di acquisti di beni e servizi ed esecuzione di lavori per importi non superiori ad una determinata soglia, ammesso in relazione all'oggetto ed ai limiti di spesa previamente individuati con proprio provvedimento da ciascuna Amministrazione in base alle proprie esigenze. Le acquisizioni in economia possono essere effettuate mediante:

- Amministrazione diretta, cioè con personale e mezzi propri;
- Cottimo fiduciario, cioè mediante affidamento esterno a terzi, secondo procedure che prevedono il previo esperimento di un'indagine di mercato.

*Sistema dinamico di acquisizione* Processo di acquisizione interamente elettronico utilizzato per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze di una stazione appaltante, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri.

#### *Aggiudicazione (criteri)*

Criteri per selezionare la migliore offerta, cioè l'offerta più conveniente per l'Amministrazione fondati: sul prezzo più basso, mediante ribasso sul prezzo posto a base di gara; sull'offerta economicamente più vantaggiosa da valutare in base ad una pluralità di elementi quali il prezzo, il termine di esecuzione o di consegna, il costo di utilizzazione ecc.

L'art. 81 del codice degli appalti prevede che le Amministrazioni scelgono tra i due criteri quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto e possono decidere di non procedere all'aggiudicazione qualora nessuna offerta risulti conveniente o idonea.

#### *Offerte anomale*

Offerte che esprimono prezzi di aggiudicazione anormalmente bassi rispetto ai costi da sostenere per fornire la prestazione richiesta. L'art.86 del codice degli appalti indica i criteri di individuazione delle offerte anomale introducendo un meccanismo uniforme per tutti e tre i settori contrattuali (lavori, servizi e forniture). In presenza di tali offerte la stazione appaltante deve chiedere per iscritto all'offerente le giustificazioni necessarie ed escludere l'offerta che in base all'esame degli elementi forniti risulti nel complesso inaffidabile.

#### *Cauzione*

Consiste nel deposito di una somma di denaro di importo pari a quello previsto dalla normativa vigente, ovvero nella presentazione di una fideiussione assicurativa o bancaria, a garanzia: della partecipazione della ditta alla gara (cauzione provvisoria, art 75 dlgs 163/2006); della regolare esecuzione del contratto (cauzione definitiva, art. 113 dlgs 163/2006).

#### *Quinto d'obbligo*

Variazione in aumento o in diminuzione delle opere, dei lavori e delle forniture che l'appaltatore è obbligato ad eseguire alle stesse condizioni contrattuali entro il limite di un quinto del prezzo d'appalto, superato il quale ha diritto alla risoluzione del contratto.

### *Revisione dei prezzi*

Clausola che consiste nell'adeguamento del corrispettivo concordato con la quale viene aggiornato il corrispettivo pattuito nel contratto in relazione al mutato valore dei prezzi del mercato o alle variazioni apportate alla prestazione contrattuale. La clausola è obbligatoria nei contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi e forniture (art.115 del dlgs 163/2006 che recepisce l'art.6 comma 4 della legge 537/93) è ammessa alle sole condizioni previste dalla legge nei contratti di lavori pubblici (art. 133 del dlgs 163/2007 che recepisce l'art- 26 della l. 109/94).

### *Collaudo*

Operazione tecnica eseguita da un professionista o da un'apposita commissione, volta a verificare e certificare l'esecuzione dell'opera, della fornitura o dei servizi in conformità di quanto indicato nel capitolato d'onere e nel contratto. L'articolo 120 del codice degli appalti rinvia alle norme regolamentari il compito di enucleare criteri di base comuni per verificare la rispondenza tra le prestazioni eseguite e quelle pattuite

### *Penale*

Sanzione pecuniaria irrogata dall'Amministrazione appaltante in caso di irregolarità nell'adempimento delle obbligazioni contrattuali da parte dell'impresa aggiudicataria.

**Contratti informatici.** Negozi giuridici volti ad ottenere la fornitura di hardware e di software da parte delle imprese produttrici nonché la prestazione di una serie di servizi accessori legati, a vario titolo, al processo di informatizzazione. I contratti per l'informatica d'interesse per le Amministrazioni pubbliche hanno trovato la loro regolamentazione nel D.L.vo n° 39/1993 e nel conseguente DPR n° 452/1997.

**Controllo amministrativo.** Consiste nell'esame degli atti, nonché delle attività, posti in essere da organi amministrativi al fine di accertare la conformità alle norme di legge (c.d. controllo di legittimità) ovvero la corrispondenza a criteri di opportunità o di convenienza amministrativa (c.d. controllo di merito).

**Controllo di gestione.** Controllo interno, condotto sulla base di indicatori economici, finanziari, di rendimento e di risultato volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (art. 4, D.L.vo 30 luglio 1999, n° 286).

**Controllo sulla gestione.** Controllo esterno introdotto dalla legge n. 20 del 1994, esercitato dalla Corte dei conti sulla gestione delle singole amministrazioni, compresi enti locali e regioni, al fine di valutare al rispondevolezza delle risultanze dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti per legge

**Controllo di legittimità.** Controllo volto ad accertare la conformità a leggi e regolamenti dell'operato dell'organo controllato o di singoli atti dallo stesso posti in essere.

**Controllo di merito.** Sindacato sull'attività o su singoli atti posti in essere da organi amministrativi, al fine di verificare l'opportunità e la convenienza delle scelte compiute.

**Controllo di ragioneria (auditing di legalità).** Peculiare forma di controllo interno amministrativo-contabile esercitato presso le varie amministrazioni dai rispettivi Uffici centrali di bilancio, nonché, in sede locale, dalle Ragionerie provinciali dello Stato, che, secondo le direttive della Ragioneria generale dello Stato, vigilano affinché siano osservate le leggi relative alla conservazione del patrimonio dello Stato, all'esatto accertamento delle entrate e alla regolare gestione dei fondi di bilancio.

**Controllo gerarchico.** Si attua nell'ambito dell'Amministrazione attiva, quale manifestazione concreta del principio gerarchico in base al quale l'organo superiore ha il potere-dovere di vigilare sull'attività dell'organo inferiore ed ha, in genere, facoltà di annullare, revocare o riformare gli atti che ritenga non conformi alla legge o contrari ai principi di buona amministrazione, applicando, ove ne ricorrano gli estremi, sanzioni disciplinari a carico dei responsabili.

**Controllo ispettivo.** Consente all'autorità preposta di verificare, mediante accesso diretto alle sedi degli uffici statali o degli Enti pubblici, gli atti amministrativi e contabili in cui si concretano le relative gestioni.

**Controllo preventivo.** Controllo effettuato prima che l'atto, già formato, abbia prodotto i suoi effetti ed idoneo ad impedire allo stesso di divenire efficace.

**Controllo strategico.** Valutazione sull'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti (art. 6, D.L.vo 30 luglio 1999, n° 286).

**Controllo successivo.** Controllo operato su atti già formati e divenuti pienamente produttivi di effetti giuridici.

**Copertura finanziaria delle leggi di spesa.** È un principio contenuto nell'art. 81 c. 4 della Costituzione, il quale dispone che ogni altra legge che impone nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. L'obbligo di copertura è stato poi nuovamente sancito dall'art. 11 ter della L. n° 468/78, come modificato dalla L. n° 362/88, il quale dispone che la copertura finanziaria delle leggi che importano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 11 bis; mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; mediante modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate.

**Corpo della Guardia di Finanza.** Forza di polizia ad ordinamento militare, alle dipendenze del Ministro dell'economia e delle finanze, che svolge, ai sensi dell'art. 4 c. 2 lett. a) L. n° 78/2000 e del D.L.vo n° 68 del 2001, funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione europea.

A questi fini il Corpo espleta compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di:

imposte dirette ed indirette, tasse, contributi, monopoli fiscali ed ogni altro tributo, di tipo erariale o locale; diritti doganali, di confine ed altre risorse proprie, nonché uscite del bilancio dell'Unione Europea; ogni altra entrata tributaria, anche a carattere sanzionatorio o di diversa natura, di spettanza erariale o locale; attività di gestione svolte da soggetti privati in regime concessorio, ad espletamento di funzioni pubbliche inerenti la potestà amministrativa d'imposizione; risorse e mezzi finanziari pubblici impiegati a fronte di uscite del bilancio pubblico nonché di programmi pubblici di spesa; entrate ed uscite relative alle gestioni separate nel comparto della previdenza, assistenza ed altre forme obbligatorie di sicurezza sociale pubblica; demanio e patrimonio dello Stato, ivi compreso il valore aziendale netto di unità produttive in via di privatizzazione o di dismissione; valute, titoli, valori e mezzi di pagamento nazionali, europei ed esteri, nonché movimentazioni finanziarie e di capitali; mercati finanziari e mobiliari, ivi compreso l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio;

diritti d'autore, know-how, brevetti, marchi ed altri diritti di privativa industriale, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico; ogni altro interesse economico-finanziario nazionale o dell'Unione Europea.

**Corte dei conti.** Organo a rilevanza costituzionale disciplinato dagli artt. 100 e 103 della Costituzione, che affidano alla Corte, oltre alla giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (art. 103), l'esercizio del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e di quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Struttura e funzioni della Corte dei conti sono state rivisitate dalle LL. n° 19 e 20 del 1994 (la seconda delle quali ha di molto ridotto l'ambito del tradizionale controllo di legittimità) e, più di recente, dalla L. 639/96. Attualmente la Corte esercita funzioni: di controllo; giurisdizionali, in particolare per le ipotesi di responsabilità amministrativa (danno erariale); consultive, sui provvedimenti legislativi che la riguardano.

**Danno erariale.** È il danno diretto o indiretto, economicamente valutabile, effettivo ed attuale, arrecato all'Amministrazione da un soggetto ad essa legato da un rapporto di servizio nell'esercizio delle sue funzioni.

**Debito pubblico.** È il valore complessivo dell'indebitamento accumulato dallo Stato per coprire le differenze negative annuali tra le proprie entrate e le proprie uscite. Pertanto il debito pubblico, costituito dal valore dei titoli di Stato emessi nel periodo osservato ed in quelli precedenti, è uno strumento di copertura del deficit pubblico. In relazione alla scadenza dei titoli di Stato si suole distinguere tra debito:

fluttuante: è costituito da prestiti a breve scadenza emessi per far fronte a momentanee deficienze di cassa;

consolidato: è costituito da prestiti a scadenza lunga o indeterminata accessi allo scopo di far fronte a disavanzi durevoli del bilancio statale.

Il contenimento del debito pubblico rappresenta uno dei requisiti previsti per l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria. Gli accordi di Maastricht stabiliscono che le finanze pubbliche tendano ad un rapporto debito/PIL non superiore al 60%.

**Deficit pubblico.** Differenza negativa tra le entrate e le uscite del settore pubblico in un esercizio finanziario. Il deficit pubblico può essere:

di competenza: differenza negativa tra entrate ed uscite autorizzate;

di cassa: differenza negativa tra le entrate effettivamente incassate e le spese effettivamente sostenute.

Il Patto di stabilità e crescita, siglato ad Amsterdam tra i paesi aderenti all'Unione economica e monetaria, prevede, per i Paesi che presentino un deficit pubblico superiore al 3%, il versamento a titolo di sanzione di un deposito infruttifero nelle casse comunitarie.

## **Disciplina contabile delle amministrazioni pubbliche**

### *Amministrazioni statali*

La disciplina contabile delle amministrazioni statali è contenuta nella legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato (L.C.G.S.), R.D. 18 novembre 1923 n° 440, e nel relativo regolamento, R.D. 23 maggio 1924, n° 827.

Le materie trattate nei predetti testi normativi attengono al patrimonio, ai contratti, al bilancio, alle entrate, alle spese, agli agenti contabili, alla resa dei conti ed alle responsabilità.

A questa normativa di carattere generale si sono sovrapposte nel tempo discipline specifiche che hanno superato l'originario impianto della legge e del regolamento nelle seguenti materie:

bilancio: L. 5 agosto 1978 n° 468, come modificata, tra l'altro, dalla legge 23 agosto 1988 n° 362, dalla L. 3 aprile 1997 n° 94 e dalla L. 25 giugno 1999 n° 208, che disciplina le procedure di predisposizione ed approvazione del bilancio annuale di previsione, del bilancio pluriennale, del documento di programmazione economica e finanziaria, della legge finanziaria e del rendiconto generale dello Stato;

contratti: con il dlgs n. 163 del 2006 sono state recepite le direttive comunitarie n 2004/17/CE e n. 2004/18/CE relative a lavori, servizi e forniture, raccogliendo in un unico testo sia al disciplina degli appalti di rilevanza comunitaria, sia quella degli appalti sotto soglia comunitaria

responsabilità: la normativa originaria è stata profondamente innovata dall'art. 1 della L. 14 gennaio 1994 n° 20.

### *Agenzie*

Con la riforma dell'organizzazione del Governo, delineata dal D.L.vo 30 luglio 1999 n° 300, è stata prevista l'attribuzione di funzioni a carattere tecnico-operativo d'interesse nazionale, in precedenza svolte da Ministeri ed Enti pubblici, ad apposite strutture denominate Agenzie.

L'ordinamento contabile di queste nuove entità amministrative è definito dall'art. 8 c.4 lett. f) ed m) del D.L.vo n° 300 del 1999, che attribuisce alle Agenzie autonomia di bilancio nei limiti del fondo stanziato a tale scopo in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente, e prevede la facoltà del direttore generale di deliberare e proporre all'approvazione del ministro competente regolamenti interni di contabilità ispirati, ove richiesto dall'attività dell'Agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica.

Tra le Agenzie che hanno finora provveduto all'approvazione del regolamento di contabilità, ricordiamo le seguenti:

Agenzia autonoma dei Segretari comunali e provinciali: Deliberazione del Consiglio d'amministrazione n° 21/2 del 26 novembre 1998;

Agenzia del demanio: Provvedimento 6 giugno 2001;

Agenzia delle dogane: Deliberazione del Comitato direttivo del 5 dicembre 2000 e successive modifiche;

Agenzia delle entrate: Deliberazione del Comitato direttivo del 30 novembre 2000;

Agenzia del territorio: Deliberazione del Comitato esecutivo del 20 luglio 2001;

Agenzia per i servizi sanitari regionali: Decreto interministeriale 31 maggio 2001;

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni: Deliberazione del Comitato direttivo del 15 aprile 1999;

Agenzia per le erogazioni in agricoltura (A.G.E.A.): D.M. 29 novembre 2000;

### *Autorità amministrative indipendenti*

Le autorità amministrative indipendenti sono Enti od organi pubblici dotati di sostanziale indipendenza dal Governo (indipendenza che si esprime nella mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva dell'Esecutivo), forniti di garanzie e di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei vertici, ed aventi funzione tutoria di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti. Esse operano, dunque, a tutela di interessi collettivi in ambiti della vita sociale nei quali il contemperamento dei diversi interessi in gioco si presenti particolarmente delicato.

Proprio al fine di consentire alle Autorità amministrative indipendenti lo svolgimento della loro funzione tutoria in modo libero da condizionamenti esterni, le leggi istitutive prevedono, in misura variabile, diverse forme di autonomia, da quella organizzatoria a quella finanziaria fino ad una spiccata autonomia contabile.

Quest'ultimo tipo di autonomia, concretantesi nella possibilità di adottare regole proprie per la gestione del bilancio, è riconosciuta espressamente all'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (art. 1 c. 9 L. 249/97), alla CONSOB (art. 1 D.L. 96/74) ed all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 10 L. 287/90).

Tra le Autorità che hanno già provveduto all'approvazione di un proprio regolamento di contabilità, espressione normativa dell'autonomia di cui sono dotate, ricordiamo le seguenti:

Autorità garante della concorrenza e del mercato (cd. Autorità antitrust): delibera del 10 febbraio 2000, pubblicata nel Bollettino dell'Autorità, Edizione speciale del 29 dicembre 2000, suppl. al n° 50/99;

Autorità per la garanzia nelle Comunicazioni: delibera del 16 giugno 1998, pubblicata nel Bollettino dell'Autorità, Numero speciale 1/98;

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici: D.P.C.M. n° 266 del 9 aprile 2001, pubblicato in G.U. n° 155 del 6 luglio 2001;

Autorità per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni: D.P.C.M. n° 769 del 6 ottobre 1994, pubblicato in G.U. n° 79 del 3 aprile 1995;

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa: delibera n° 10359 dell'11 dicembre 1996, pubblicata nel Bollettino CONSOB, Edizione speciale n° 1/97 del 14 marzo 1997;

Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali (cd. Garante della privacy): delibera n° 3/2000, pubblicata in G.U. n° 162 del 13 luglio 2000;

### *Autorità portuali*

In seguito al riordino della legislazione in materia portuale, recato dalla L. 28 gennaio 1994 n° 84, sono state istituite 19 autorità portuali aventi competenza sui maggiori porti italiani, che sono subentrate ai precedenti Enti e consorzi autonomi ed alle aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini.

Ai sensi dell'art. 6, commi 2 e 3, della legge citata l'Autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia di bilancio e finanziaria. La gestione patrimoniale e finanziaria dell'Autorità portuale è disciplinata da un regolamento di contabilità approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Il conto consuntivo delle Autorità portuali è allegato allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio successivo a quello nel quale il medesimo è approvato.

### *Aziende sanitarie locali (A.S.L.), Enti ospedalieri ed istituzioni di ricovero e cura a carattere scientifico (I.I.R.C.C.S.)*

L'ordinamento contabile degli Enti in esame è delineato, nei suoi principi, dall'art. 5 del D.L.vo 30 dicembre 1992 n° 502, il quale dispone che la legislazione regionale in materia, informandosi ai principi del codice civile, preveda: la tenuta del libro delle deliberazioni del direttore generale; l'adozione del bilancio economico pluriennale di previsione nonché del bilancio preventivo economico annuale relativo all'esercizio successivo; la destinazione dell'eventuale avanzo e le modalità di copertura degli eventuali disavanzi d'esercizio; la tenuta di una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità che consenta analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati; l'obbligo per le aziende sanitarie locali e per le aziende ospedaliere di rendere pubblici, annualmente, i risultati delle proprie analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati per centri di costo e responsabilità; il piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare anche attraverso eventuali dismissioni e conferimenti.

Gli schemi di bilancio dei predetti Enti sono stati definiti, rispettivamente, per le aziende sanitarie ed ospedaliere, con D.M. e con D.M. 11 febbraio 2002 e per gli I.I.R.C.C.S. con D.M. 3 settembre 1997 e con D.M. 8 aprile 2002.

### *Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (C.C.I.A.A.)*

In sede di riordino degli Enti in questione la L. 29 dicembre 1993 n° 580 ha affidato (art. 4, comma 3) al Ministero dell'Industria (ora Sviluppo Economico), di concerto con il Ministero del Tesoro (ora dell'Economia e delle finanze), il compito di stabilire con proprio decreto le norme che ne disciplinano la gestione patrimoniale e finanziaria.

Il regolamento in questione è stato emanato con D.P.R. 2 novembre 2005 n. 254 recante in allegato gli schemi tipo dei documenti contabili da predisporre per ogni Camera di commercio.

### *Enti di ricerca*

L'art. 11 della L. 15 marzo 1997 n° 59 ha delegato il Governo ad emanare norme per il riordino del settore della ricerca scientifica e tecnologica.

In attuazione di tale norma, il Governo ha provveduto all'emanazione di una serie di decreti legislativi delegati (DD. LL.vi n° 204 del 5 giugno 1998, n° 19 del 30 gennaio 1999, n° 297 del 27 luglio 1999, n° 381 del 29 settembre 1999), con i quali ha profondamente innovato la disciplina previgente in materia, ispirando la nuova normativa al principio di autonomia degli Enti ed istituti di ricerca.

In particolare l'art. 7 del D.L.vo 5 giugno 1998 n° 204 ha sostituito l'art. 8 della L. n° 168 del 9 maggio 1989, il quale nella sua attuale formulazione dispone che il CNR, l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN), gli Osservatori astronomici, astrofisica e vesuviano, nonché gli Enti e istituzioni pubbliche nazionali di ricerca a carattere non strumentale hanno autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile...e si danno ordinamenti autonomi, nel rispetto delle loro finalità istituzionali, con propri regolamenti.

Il comma 4 dello stesso articolo 8 dispone poi che i regolamenti di cui al c. 1 sono deliberati nel rispetto dei limiti e delle procedure stabiliti dalla apposita legge di attuazione dei principi di autonomia di cui al presente articolo e sono trasmessi al Ministro che esercita i controlli di legittimità e di merito.

### *Enti locali*

L'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è dettato nella parte seconda (artt. 149-269) del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (T.U.E.L.), approvato con D.L.vo 18 agosto 2000 n° 267, nel quale sono confluite le norme già contenute nella L. n° 142 del 1990 e nel D.L.vo n° 77 del 1995 ora abrogate. La parte seconda del T.U.E.L. contiene disposizioni sulla programmazione finanziaria, sulla gestione del bilancio, sugli investimenti, sulla revisione economico-finanziaria e sugli Enti deficitari e dissestati.

I principi contabili contenuti nel T.U.E.L. possono essere specificati nei regolamenti di contabilità di ciascun ente locale, in relazione alle caratteristiche di ciascuna comunità, salvo il rispetto delle norme del Testo unico, che costituiscono principi generali con valore di limite inderogabile.(v. anche APPENDICE SULLA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI)

### *Enti pubblici nazionali (D. L.vo n° 419 del 1999)*

Per gli Enti pubblici nazionali non svolgenti attività di previdenza o di ricerca il D.L.vo 29 ottobre 1999 n° 419 ha dettato alcune disposizioni relative al loro riordino.

In particolare l'art. 13 del D.L.vo n° 419 del 1999, nel delineare le norme generali per la revisione degli statuti degli Enti pubblici in questione, ha previsto la facoltà dell'Ente di adottare regolamenti di contabilità ispirati a principi civilistici e recanti, ove necessario, deroghe, anche in materia contrattuale, alle disposizioni del D.P.R. 19 dicembre 1979 n° 696.

### *Enti pubblici non economici (Parastato)*

La legge 20 marzo 1975 n° 70 ha dettato una disciplina organizzativa uniforme per una vasta platea di Enti (il cd. Parastato), che la legge stessa suddivide nelle seguenti quattro categorie:

- Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza,
- Enti di assistenza generici;
- Enti di promozione economica;
- Enti preposti a servizi di pubblico interesse.

L'esigenza di adeguare il regolamento di contabilità di detti Enti, delineato precedentemente dal D.P.R. 18 dicembre 1979 n° 696,, è stata evidenziata anche in sede legislativa dall'art. 1 c. 3 della L. n° 208 del 1999, al fine di introdurre anche per questi Enti i principi della legge n° 94 del 1997. Conseguentemente, con decreto del Presidente della Repubblica n° 97 del 2003 è stata adottata una nuova disciplina organica del sistema amministrativo e contabile degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975. Le relative linee direttrici sono volte ad armonizzare i sistemi contabili degli enti pubblici non economici a quelli delle altre amministrazioni statali, secondo quanto stabilito dalla legge n.208/1999; avvicinare anche in materia di revisione gli impianti contabili pubblici ai principi civilistici ed a quelli adottati

dai Consigli Nazionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri e dagli organismi internazionali; rappresentare il bilancio di previsione (decisionale e gestionale) quale espressione di un processo di programmazione in coerenza con le risorse acquisibili e con gli obiettivi da realizzare; raccordare la contabilità finanziaria con quella analitica al fine di determinare il costo del servizio ceduto, promuovendo un processo di continuo miglioramento; prevedere per gli enti pubblici di minore rilevanza la predisposizione di documenti contabili in “forma abbreviata”; conformare le attività negoziali alle regole poste dalla UE.

#### *Istituti autonomi case popolari (I.A.C.P.)*

Gli Enti in questione, un tempo vigilati dal Ministero dei lavori pubblici, sono ora dipendenti dalle Regioni che ne hanno disciplinato, con apposite leggi regionali, l'organizzazione ed il funzionamento, configurandoli, in alcuni casi, come Enti pubblici economici, modificandone l'originaria denominazione.

Allo stato attuale, pertanto, le singole normative regionali, per definire le entità in esame utilizzano, tra le altre, le seguenti locuzioni:

Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (A.T.E.R.);

Aziende territoriali per le case (A.T.C.);

Istituti per l'edilizia residenziale pubblica (I.E.R.P.).

Un regolamento di contabilità uniforme per gli I.A.C.P. era stato approvato con D.M. 16 ottobre 1986, che conteneva anche gli schemi di bilancio - tipo degli Enti in questione. Su tale disciplina unitaria si è sovrapposta la legislazione regionale in materia, che ha dettato norme specifiche in tema di contabilità e bilanci dei predetti Enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

#### *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.), ora Aziende pubbliche di servizi alla persona*

Nel quadro della realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali delineato dalla L. 8 novembre 2000 n° 328, il D.L.vo 4 maggio 2001 n° 207 ha previsto la trasformazione delle I.P.A.B. che non assumeranno la veste di persone giuridiche di diritto privato in aziende pubbliche di servizi alla persona.

I principi generali, ai quali dovrà informarsi la legislazione regionale in materia di contabilità di queste nuove aziende pubbliche, sono contenuti nell'art. 14 del D.L.vo n° 207 del 2001. Secondo tale disposizione le leggi regionali in materia dovranno prevedere la possibilità di utilizzare procedure semplificate per la conclusione dei contratti per l'acquisizione di forniture di beni e servizi di valore inferiore a quello fissato dalla specifica normativa comunitaria e da quella interna di recepimento, nonché disposizioni per la loro gestione economico-finanziaria e patrimoniale, informate ai principi di cui al codice civile, prevedendo, tra l'altro:

l'adozione del bilancio economico pluriennale di previsione nonché del bilancio preventivo economico annuale relativo all'esercizio successivo;

le modalità di copertura degli eventuali disavanzi d'esercizio;

la tenuta di una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità che consenta analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati;

l'obbligo di rendere pubblici, annualmente, i risultati delle proprie analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati per centri di costo e responsabilità;

il piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare anche attraverso eventuali dismissioni e conferimenti.

#### *Istituzioni scolastiche*

In seguito all'attribuzione, agli Istituti scolastici, della personalità giuridica da parte dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997 n° 59 e del D.P.R. 18 giugno 1998 n° 233, la relativa gestione amministrativo-contabile è stata disciplinata con D.M. 1 febbraio 2001 n° 44 con riferimento al quale è stata emanata la circolare n. 17 del 19 aprile 2004 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.(v.)

## *Regioni*

I principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni sono contenuti nel D.L.vo 28 marzo 2000 n° 76, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 4 della L. n° 208/1999 che ha sostituito la precedente disciplina dettata con L. 19 maggio 1976 n° 335.

Le principali novità introdotte riguardano:

il concorso della finanza regionale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

la possibilità per le Regioni di adottare una legge finanziaria regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale;

l'adeguamento della struttura del bilancio annuale di previsione ai principi dettati per il bilancio dello Stato dalla L. n° 94/97, con l'articolazione in funzioni obiettivo ed unità previsionali di base.

**Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).** È previsto e regolamentato dall'art. 3 della L.468/78, recentemente modificato dalla L.208/99. Sul piano generale, il DPEF definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Il c. 2 della legge citata elenca analiticamente le indicazioni contenute nel DPEF (sostanzialmente parametri economici ed obiettivi macroeconomici: da qui la natura programmatica del documento). Sulla base di tali indicazioni il documento di programmazione economico-finanziaria indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale nonché i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Il DPEF viene presentato dal Governo alle Camere entro il 30 giugno. Esso viene altresì trasmesso alle Regioni.

**Economia di spesa.** Parte dello stanziamento di competenza o di cassa che a fine esercizio non risulta impegnata o pagata, non potendo essere utilizzata negli esercizi successivi.

**Eccedenza di spesa.** Eccedenza che si verifica quando gli impegni assunti o i pagamenti effettuati per spese obbligatorie superano gli stanziamenti presenti in una determinata unità previsionale di base. La relativa regolarizzazione avviene con legge.

**Esercizio provvisorio del bilancio.** È previsto dall'art. 81 c. 2 della Costituzione, ai sensi del quale le Camere possono concedere al Governo l'esercizio provvisorio del bilancio, con legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. L'art. 16 della L. n° 468 del 1978 aggiunge che "durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi".

Scopo di tale istituto è in conclusione quello di evitare la completa paralisi che la carenza di autorizzazione a realizzare le entrate e ad eseguire le spese determinerebbe nell'attività finanziaria e, quindi, in tutta la vita amministrativa dello Stato a partire dal 1° gennaio.

**Fermo amministrativo.** È previsto e disciplinato dall'art. 69 della L.C.G.S (R.D. n° 2440/23), il quale dispone che qualora un'amministrazione dello Stato che abbia a qualsiasi titolo ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo. Tale sospensione costituisce appunto il fermo amministrativo, che viene chiesto da un'amministrazione creditrice ad altre amministrazioni debtrici le quali sospendono per ciò i pagamenti. Con circolare n° 21/99 il Ministero dell'economia e delle finanze ha individuato i criteri cui le Amministrazioni pubbliche devono ispirarsi per l'emissione del fermo amministrativo.

**Finanza di progetto (project financing).** È un contratto complesso previsto, prevalentemente, per la realizzazione di opere pubbliche di grandi dimensioni. Il finanziamento di pro-

getto consiste nella presentazione, da parte di soggetti c.d. promotori, di proposte relative alla realizzazione delle dette opere pubbliche, con assicurazione di finanziamento mediante capitale privato. Il contratto prevede che la remunerazione del capitale investito dai promotori avvenga attraverso gli utili che derivano dalla gestione dell'opera per un congruo numero di anni.

**Fondi strutturali.** Mediante i fondi strutturali l'Unione Europea persegue la coesione economica e sociale tra le regioni degli Stati membri, ovvero la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo economico differenti.

Il Regolamento CE 1083/2006 e il regolamento CE 1828/2006, che ne definisce le modalità di esecuzione hanno avviato la riforma relativamente al periodo di programmazione 2007-2013. La riforma conferma i quattro principi fondamentali dei fondi strutturali: programmazione pluriennale, addizionalità, valutazione e partenariato. A seguito della riforma sono fondi strutturali il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR - Reg. CE 1080/2006 e il Fondo Sociale Europeo (FSE - Reg CE 1081/2006).

Gli obiettivi futuri sono incentrati su tre obiettivi /priorità: convergenza e competitività, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea.

**Fondi di riserva.** Sono dei capitoli di spesa "generici" che hanno lo scopo di alimentare capitoli di spesa "specifici" nel corso dell'esecuzione del bilancio.

Questi capitoli generici trovano espressione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nel quale figurano i seguenti fondi:

#### **Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine**

Le funzioni di tale fondo sono previste dall'art. 7 della L. n° 468 del 1978, mentre la dotazione è annualmente determinata con apposito articolo della legge di bilancio.

L'art. 7 cit. dispone dunque che dal predetto fondo si possano effettuare storni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di aumentare le dotazioni dei singoli capitoli per :

il pagamento dei residui eliminati negli anni precedenti per perenzione amministrativa e richiesti dagli aventi diritto;

l'aumento degli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa (quelli aventi carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate).

#### **Fondo di riserva per le spese impreviste**

Istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, provvede alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio che non riguardino le spese obbligatorie e d'ordine ed altre spese che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

#### **Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente**

Istituito dalla legge di riforma della contabilità pubblica (art. 2 c. 12 della L. n° 208/99, che aggiunge l'art. 9 ter alla L. n° 468/78), è determinato annualmente dalla legge finanziaria nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il fondo può essere utilizzato qualora, in corso d'esercizio, le dotazioni finanziarie delle unità previsionali di base iscritte negli stati di previsione delle Amministrazioni pubbliche risultino insufficienti.

#### **Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa**

Istituito con la L. n° 94/97, tale fondo è finalizzato a colmare, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, eventuali deficienze che si manifestino nel corso dell'anno finanziario nelle dotazioni dei capitoli delle amministrazioni statali.

**Fondi speciali.** Previsti dall'art. 11 bis della L. n° 468/78 (introdotto dalla L. n° 362/88), i fondi speciali vengono utilizzati, mediante l'arricchimento di preesistenti capitoli o la crea-

zione di nuovi, per far fronte alle spese derivanti dai progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi del DPEF (v.) deliberato dal Parlamento.

I fondi si distinguono a seconda che vengano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale.

In appositi elenchi allegati allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono indicati i Ministeri ed i programmi per i quali viene disposta la copertura attraverso i fondi speciali. Le somme iscritte in detti fondi possono essere portate in aumento di determinati stanziamenti solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che autorizzano le relative spese.

**Fondo scorta.** Dotazione finanziaria attribuita ad un ufficio per sopperire ad esigenze di spesa caratterizzate da imprevedibilità ed urgenza, comunque determinatesi, rispetto alle disponibilità di fondi esistenti sui vari capitoli.

**Funzionario delegato.** Dipendente dello Stato o di ente pubblico statale a favore del quale sono disposte, con ordine di accredito, aperture di credito presso una tesoreria per il pagamento delegato di determinate spese mediante ordinativi di pagamento tratti sui predetti conti, nei limiti dell'accredito accordato con ciascun ordine.

Tale figura, insieme agli ordinatori secondari, risponde all'esigenza di provvedere con immediatezza a soddisfare i creditori che hanno rapporti con le articolazioni periferiche delle Amministrazioni.

**Funzioni obiettivo.** Entità individuate con riguardo all'esigenza di definire politiche pubbliche di settore e misurare il prodotto dell'attività amministrativa, possibilmente anche in termini di servizi finali erogati ai cittadini; esse consentono, pertanto, di leggere il bilancio dal punto di vista dello scopo perseguito.

**Gestioni fuori bilancio.** Operazioni finanziarie attive e passive (cioè di acquisizione o di esborso di pubblico denaro) che si svolgono nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato al di fuori del bilancio, indipendentemente cioè dalla normale gestione finanziaria e senza alcun diretto riferimento ad essa (LL. n°104/1971 e n° 553/1993).

**Giudizio di conto.** Giudizio innanzi alla Corte dei conti, finalizzato all'accertamento della regolarità, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, pagare, conservare, maneggiare denaro pubblico o tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato e di coloro che si ingeriscono, anche senza legale autorizzazione, negli incarichi attribuiti a detti agenti.

**Giudizio di responsabilità.** Giudizio instaurato innanzi la competente Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, su istanza del Procuratore Regionale, ed avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità patrimoniale, e l'eventuale condanna dell'impiegato o funzionario che, nell'esercizio delle sue funzioni, abbia cagionato un danno economico alla Pubblica Amministrazione a causa dell'inosservanza dolosa o gravemente colposa dei suoi obblighi di servizio.

**Global service.** Forma negoziale atipica, affermata presso le pubbliche Amministrazioni a partire dalla seconda metà degli anni '90. Nato per esternalizzare la manutenzione degli immobili, il global service viene oggi utilizzato per effettuare la gestione di settori e servizi che non rappresentano la funzione istituzionale dell'Ente pubblico: illuminazione pubblica, energia, parco automezzi, pulizia, censimento dei beni, progettazione etc.).

**Impegno.** È la fase della procedura di esecuzione delle spese nella quale si pone a carico dello stanziamento di competenza di un capitolo di bilancio l'onere scaturente da obbliga-

zioni pecuniarie giuridicamente perfezionate ed in cui, conseguentemente, sorge un vincolo concreto di destinazione delle somme.

**Indicatori di efficienza ed efficacia.** Variabili numeriche messe a punto in modo tale da segnalare, con riferimento a determinati fenomeni aziendali, in modo sintetico ed immediato, grazie alla predisposizione di adeguati sistemi informativi, l'andamento della gestione attraverso l'assunzione di valori significativi. Generalmente, la legge impone alle Amministrazioni pubbliche finalità cui sono estranei i criteri del profitto e della concorrenza, che rendono concreta la possibilità di misurare, in termini monetari, i prodotti e l'efficienza conseguita. Le Amministrazioni pubbliche si caratterizzano, inoltre, per la difficoltà di identificare e misurare i prodotti ed i servizi erogati. Tuttavia, anche le Amministrazioni pubbliche possono essere analizzate in relazione al grado di efficienza e di efficacia che riescono ad esprimere. In relazione a tale finalità, alcuni indicatori permettono di valutare l'efficienza e l'efficacia delle Amministrazioni pubbliche: indicatori di performance, misure di impatto di sistemi multilivello, funzioni di costo medio, utilizzo delle c.d. funzioni frontiera, nonché l'analisi multicriterio, la Data Envelopment Analysis.

L'utilizzo degli indicatori di efficacia ed efficienza assume notevole rilevanza nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, assoggettate dalla normativa comunitaria a precise valutazioni sulla base di tale genere di indicatori.

**Inventario.** Documento contabile nel quale vengono rappresentate le operazioni di ricognizione, classificazione, descrizione e valutazione degli elementi patrimoniali dello Stato e degli Enti pubblici.

**Ispettorati generali.** Sono gli uffici, di livello dirigenziale generale, in cui è articolata la Ragioneria generale dello Stato.

**Ispettorato generale di finanza (I.G.F.).** Ufficio di livello dirigenziale generale della Ragioneria generale dello Stato, istituito con la legge 26 luglio 1939, n° 1037. E' titolare di funzioni di coordinamento, controllo e vigilanza in materia di finanza pubblica.

**Ispezione amministrativo-contabile.** Procedimento amministrativo che si realizza in atti ed operazioni eseguiti nell'esercizio di uno specifico potere di vigilanza conferito dalla norma, al fine di verificare la regolarità amministrativa e contabile delle gestioni finanziarie e patrimoniali condotte da organismi pubblici o privati e consentire l'adozione di atti di regolarizzazione delle disfunzioni rilevate.

Oltre a dette finalità, l'ispezione tende a svolgere un ruolo di ausilio e cooperazione a favore delle Amministrazioni ispezionate, in rapporto alle esigenze di efficienza amministrativa, di coordinamento della finanza pubblica e di rispetto dei relativi vincoli discendenti dalla legislazione vigente.

**Istituzioni scolastiche.** Soggetti cui è demandata l'attuazione, con riguardo alle funzioni pubbliche in materia di gestione dell'istruzione, dei principi del decentramento e della sussidiarietà (art. 21 della L. 59 del 1997). In attuazione di tali principi l'art. 1 del D.P.R. n° 275 del 1999, "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n° 59", precisa che le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale. Sulla base dei requisiti dimensionali (D.P.R. n° 233 del 1998), alle istituzioni scolastiche sono attribuiti: la personalità giuridica, l'autonomia didattica ed organizzativa, che si esplica nella predisposizione del Piano dell'offerta formativa, l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, l'autonomia amministrativa. Alle istituzioni scolastiche sono altresì attribuite l'amministrazione e la gestione del patrimonio e delle risorse. Il relativo regolamento di amministrazione e contabilità può contenere deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato, nel rispetto dei principi di universalità, unicità e veridicità della gestione e dell'equilibrio finanziario. Caratterizza la gestione delle istituzioni scolastiche il programma annuale, con il quale si intende adottare, in luogo

del tradizionale bilancio di previsione, un budget. Il programma è deliberato dal Consiglio di istituto, su proposta del dirigente scolastico ed in esso sono indicate le entrate, aggregate secondo la provenienza, gli stanziamenti di spesa aggregati per le esigenze di funzionamento amministrativo e didattico, l'avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre dell'esercizio precedente. Infine, la distinzione tra le funzioni proprie del Consiglio di Istituto e quelle del dirigente scolastico, rispettivamente di indirizzo e di controllo e di concreta gestione, riflettono i principi in materia di dirigenza pubblica introdotti dal D.L.vo n° 29 del 1993 (ora D.L.vo n° 165/2001, "Testo unico del pubblico impiego").

**Legge finanziaria.** È prevista e disciplinata dall'art. 11 della L. n° 468/78, il quale al c. 2 dispone che la legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi indicati nel Dpef, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. Lo stesso art. 11 al c. 3 indica analiticamente il contenuto della legge finanziaria. Sulla norma in esame ha profondamente inciso la recente normativa di riforma della contabilità pubblica (L. n° 208/99), in forza della quale la legge finanziaria vede sensibilmente ampliati i suoi contenuti, in quanto è riportata all'interno della legge l'intera manovra finanziaria, che ne era uscita con la riforma del 1988 (L. n° 362/1988) per essere inserita nel collegato di sessione. Il disegno di legge finanziaria è presentato al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre (art. 1-bis, comma 1, lett. b) della L. 468/78 mod.).

**Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica.** Provvedimenti legislativi contenenti norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, che vengono presentati al Parlamento dal Governo entro il 15 novembre (art. 1 bis c. 1 lett. c) L. n° 468/78 mod.). Sul loro contenuto ha sensibilmente inciso la legge di riordino della contabilità pubblica (L. n° 208/99), la quale ha previsto l'abolizione del vecchio "collegato di sessione" e la sua sostituzione con l'attuale "collegato fuori sessione", da presentare appunto entro metà novembre. Tali provvedimenti contengono dunque le norme di carattere ordinamentale e le leggi delega escluse dalla legge finanziaria e hanno, quindi, come obiettivo prioritario quello di alleggerire la manovra finanziaria soprattutto in considerazione del fatto che non sono sottoposti al vincolo della sessione di bilancio.

**Legislazione antimafia.** L'insieme dei provvedimenti normativi con i quali il legislatore cerca di contrastare i fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici. In tale ottica la L. 55/90 imponeva che la stipulazione di un contratto con la P.A. fosse subordinata alla presentazione, da parte dell'impresa, di un certificato antimafia rilasciato dalla Prefettura. La constatazione della sostanziale inadeguatezza dello strumento ha indotto a semplificare gli adempimenti per le comunicazioni e le informazioni antimafia (DPR 252/98).

**Liquidazione.** È la fase della procedura di esecuzione delle spese che consiste nella determinazione della persona del creditore e dell'ammontare del debito.

**Mandato (ordinativo diretto) di pagamento.** Costituisce la normale forma di ordinazione primaria delle spese dello Stato e consiste nell'ordine emesso da un'Amministrazione centrale o periferica sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciali, di pagare una determinata somma in favore di uno o più creditori. Insiste sullo stanziamento di cassa del capitolo.

**Mandato informatico.** Sostituisce l'ordinativo diretto cartaceo e consiste nell'ammissione a pagamento del mandato attraverso un'apposita operazione a terminale, compiuta dal competente Ufficio centrale del Bilancio (o Ragioneria provinciale dello Stato per i pagamenti effettuati dalle Amministrazioni decentrate), a seguito dell'emissione dei relativi titoli di spesa da parte delle Amministrazioni ed effettuati i riscontri di competenza.

**Ordinativo di pagamento.** Titolo di spesa emesso dal funzionario delegato in favore del creditore ed esigibile presso la sezione di tesoreria nella quale è stata disposta l'apertura di credito.

**Ordinazione.** Costituisce la fase del procedimento di erogazione della spesa che si sostanzia nell'ordine rivolto all'agente esecutore di pagare al creditore la somma indicata nell'apposito titolo.

**Ordine di accreditamento.** Titolo di spesa con il quale vengono accreditati fondi sulla sezione di Tesoreria provinciale in favore del funzionario delegato per l'effettuazione di spese.

#### **Ordine di provvista fondi**

Autorizzazione ad impegnare provvisoriamente. L'impegno diventerà definitivo alla chiusura dell'esercizio per un importo pari ai pagamenti contabilizzati. Non è un titolo di spesa estinguibile in quietanza all'entrata. Sostituisce l'ordine di accreditamento (vedi art. 1, lett. h) del D.P.R. n° 97 del 2003).

#### **Organismo di diritto pubblico**

Definizione di soggetto pubblico mutuata dal diritto comunitario al fine di individuare gli enti tenuti nella scelta del contraente al rispetto delle procedure di evidenza pubblica. Di recente ha trovato definizione normativa con il D.lgs 163 del 2006 che stabilisce che sono organismi di diritto pubblico quei soggetti, costituiti anche in forma societaria istituiti per soddisfare esigenze di carattere generale non industriale né commerciale e dotati di personalità giuridica la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza, sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli Enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

**Pagamento.** È l'ultima fase della procedura di spesa e consiste nell'erogazione, da parte della Tesoreria, della somma di denaro indicata nel titolo di spesa. Essa determina l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria.

**Patto di stabilità e crescita.** Meccanismo di rafforzamento della disciplina di bilancio operativo dopo l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria. Secondo il patto, siglato ad Amsterdam nel giugno 1997, i Paesi dell'area EURO si impegnano a perseguire nel medio periodo l'obiettivo di bilanci non in passivo, con l'applicazione di una sanzione (versamento di un deposito infruttifero nelle casse comunitarie) per quei Paesi che presentino un deficit di bilancio (v.) superiore al 3% del PIL.

**Patto di stabilità interno.** Istituto disciplinato dall'art. 28 della L. n° 448/98, successivamente modificato dall'art. 30 della L. n° 488 del 1999, mediante il quale gli Enti territoriali si impegnano a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle spese ed a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo. In sostanza, attraverso il Patto di stabilità interno le Regioni e gli Enti locali sono chiamati a concorrere al risanamento della finanza pubblica ed al rispetto del Patto di stabilità e crescita (v.) firmato in sede di Unione Europea.

**Perenzione amministrativa.** Istituto in base al quale i residui passivi non pagati entro un certo termine decorrente dall'esercizio cui si riferiscono vengono eliminati dalle scritture contabili. A differenza della prescrizione, non comporta l'estinzione del diritto, con la conseguenza che, ove vengano richieste dal creditore le somme cancellate, le stesse debbono essere iscritte in bilancio per essere pagate.

**PIL (prodotto interno lordo).** Misura del valore di tutti i beni e servizi finali prodotti all'interno di un paese in un determinato periodo di tempo. L'espressione beni e servizi finali

sta ad indicare che dal computo del PIL sono da escludere tutti quei beni e servizi intermedi che sono stati distrutti, o comunque incorporati in altri prodotti, durante il processo produttivo; questa operazione è resa necessaria al fine di evitare le c.d. duplicazioni, ovvero la duplice contabilizzazione dello stesso bene o servizio.

**Potere riduttivo (della Corte dei conti).** Istituto tipico dei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti (v.), già previsto dalla legge di contabilità del 1869, ed in seguito riprodotta nella Legge di contabilità generale dello Stato (R.D. n° 2440 del 1923, art. 83). Il potere riduttivo consiste nella facoltà in base alla quale la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili solo una parte del danno accertato o del valore perduto.

**Principi contabili.** Regole fissate dalle leggi civili e fiscali o enunciate dagli ordini professionali per la formazione del bilancio d'esercizio, che attengono a) alla rilevazione contabile delle operazioni di gestione; b) alla redazione dello stato patrimoniale, del conto economico e della nota integrativa; c) alla valutazione delle attività e delle passività.

**Principi di comportamento del collegio sindacale.** Documento approvato dai Consigli nazionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri contenente un corpus organico di procedure di controllo che devono essere osservate dai sindaci delle società di capitali nell'adempimento delle funzioni di controllo previste dagli artt. 2043 e segg. cod.civ.

**R.O.D. (Raggruppamenti omogenei di diagnosi).** La sigla R.O.D. (Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi) D.R.G. (Diagnosis Related Groups) indica il sistema di classificazione dei pazienti dimessi dagli ospedali, in base al quale sono finanziate le attività ospedaliere. Tale sistema individua 492 classi di pazienti omogenee per quanto riguarda il consumo di risorse e la durata della degenza. Infatti, l'art. 8, comma 5, del D.L.vo n° 502 del 1992, come modificato dal D.L.vo n° 517 del 1993, prevede che le Aziende USL assicurino l'erogazione delle prestazioni ai cittadini attraverso appositi rapporti con i produttori fondati sulla "corresponsione di un corrispettivo predeterminato". Con l'applicazione del sistema e l'individuazione delle specifiche tariffe (D.M. 14.12.1994) è stato quindi introdotto nel S.S.N. un nuovo sistema di finanziamento delle attività ospedaliere basato sulla remunerazione delle prestazioni mediante tariffe predeterminate anziché sulle giornate di degenza come avveniva in passato.

**Ragioneria Generale dello Stato.** È il Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze che ha competenza nel settore delle politiche di bilancio e del coordinamento e verifica degli andamenti della spesa pubblica, sulla quale esercita i controlli e le verifiche previsti dall'ordinamento, provvedendo anche alla valutazione della fattibilità e della rilevanza economico-finanziaria dei provvedimenti e delle iniziative di innovazione normativa, anche di rilevanza comunitaria, alla verifica della quantificazione degli oneri e della loro coerenza con gli obiettivi programmatici in tema di finanza pubblica.

**Ragioneria provinciale dello Stato.** È l'ufficio del Dipartimento provinciale del tesoro cui sono demandati, nei confronti degli organi decentrati delle Amministrazioni dello Stato, i compiti di tenuta delle scritture contabili, registrazione degli impegni, controllo preventivo e successivo di legalità delle spese, raccolta dei dati relativi alle rilevazioni e alle risultanze della contabilità economica delle Amministrazioni periferiche dello Stato e alla valutazione degli oneri relativi alle funzioni ed ai servizi svolti dalle Amministrazioni stesse, nonché compiti di supporto operativo per l'attuazione in sede locale delle politiche di sviluppo e di coesione e per la piena utilizzazione dei fondi strutturali.

**Ratei.** Sono definiti dall'art. 2424-bis cod. civ., a norma del quale sono ratei attivi i proventi di competenza dell'esercizio in chiusura esigibili in esercizi successivi. Sono invece ratei passivi i costi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi.

La loro funzione è quella di rettificare gli accertamenti e gli impegni del conto del bilancio, al fine di costituire la dimensione finanziaria dei valori economici riferiti alla gestione

della competenza. Il nuovo Testo unico degli Enti locali, D.L.vo n° 267 del 2000, prevede all'art. 229 che i componenti positivi e negativi del conto economico siano rettificati, rispettivamente, da ratei attivi e passivi.

**Registrazione con riserva.** È prevista nell'ambito della procedura di controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti. La legge (art. 25 del R.D. n° 1214 del 1934, "Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti") prevede infatti che, qualora nell'esercizio dei suoi poteri di controllo la magistratura contabile riscontri un'illegittimità, il vizio viene contestato all'Amministrazione, che può sanarlo oppure non tener conto del rilievo, riproducendo l'atto nella sua formulazione originaria. In tal caso viene attivata la Sezione di controllo, che può confermare il rifiuto del visto, costringendo l'Amministrazione a richiedere un'apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri: a quest'organo spetta, infatti, decidere se l'atto, per superiori interessi pubblici, debba comunque proseguire il suo corso. In tal caso le Sezioni unite della Corte, ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto del visto, appongono il visto con riserva all'atto e ne ordinano la registrazione.

Ogni 15 giorni la Corte trasmette al Parlamento un elenco di tutti i provvedimenti registrati con riserva, affinché esso possa esercitare i suoi poteri di controllo politico sul Governo.

**Rendiconto consuntivo.** Documento contabile nel quale si trovano riassunti e dimostrati i risultati della gestione dell'anno finanziario e le conseguenti variazioni intervenute sul patrimonio.

**Residui attivi.** Le entrate accertate o riscosse, ma non versate alla fine dell'esercizio finanziario.

**Residui di stanziamento.** Anche definiti residui impropri, trovano origine nelle ipotesi in cui determinate somme siano impegnate contabilmente, ma a tale impegno contabile non faccia poi riscontro un impegno giuridico attraverso l'effettivo perfezionamento dell'obbligazione. E' chiaro dunque che tali residui non costituiscono obbligazioni per l'ente: saranno sempre necessari atti formali (contratti, convenzioni ecc.) per trasformarli in impegni giuridici. L'art. 36 c. 2 del R.D. n° 2440 del 1923, come modificato dall'art. 3 della L. n° 94 del 1997 dispone che i residui di stanziamento non possono essere mantenuti in bilancio oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione.

**Residui passivi.** Le spese impegnate, liquidate e ordinate, ma non pagate alla fine dell'esercizio finanziario.

**Responsabilità amministrativa.** È la responsabilità patrimoniale in cui incorre l'impiegato o il funzionario che, nell'esercizio delle sue funzioni, abbia cagionato un danno economico alla Pubblica Amministrazione a causa dell'inosservanza dolosa o gravemente colposa degli obblighi di servizio.

**Responsabilità contabile.** È la responsabilità in cui incorrono gli agenti contabili della Pubblica Amministrazione (agenti della riscossione, agenti incaricati della custodia di valori o denaro e dell'esecuzione dei pagamenti, quali i tesoriere e i cassieri, agenti incaricati della conservazione di oggetti e di materiali dello Stato in qualità di consegnatari per debito di custodia) per i danni, ammanchi, deterioramenti verificatisi nella gestione del denaro, delle materie e dei valori loro affidati in custodia, a seguito di comportamenti dolosi o gravemente colposi posti in essere dagli agenti stessi.

**Reversale di incasso.** Ordine trasmesso al tesoriere di introitare una determinata somma.

**Revisore dei conti.** È il componente dell'organo interno di controllo contabile degli Enti pubblici; il Revisore svolge funzioni analoghe al sindaco delle società di capitali.

## **Ricavo/provento**

Causa economica dell'entrata, finanziaria o meno, che l'operatore economico riceve dello scambio di beni e servizi, ovvero l'accadimento di gestione che incide positivamente sul patrimonio dell'ente (art. 1, lett. n) del D.P.R. n° 97 del 2003)

## **Rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione**

### *Rendiconto generale dello Stato*

E' il documento contabile predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato che espone le risultanze della gestione finanziaria e patrimoniale dell'Amministrazione statale relative all'esercizio chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente. In seguito al giudizio di parificazione pronunciato dalla Corte dei Conti il rendiconto generale viene presentato in Parlamento, entro il mese di giugno, con apposito disegno di legge, ai sensi dell'art. 21 della L. n° 468/78

Il rendiconto si compone di due parti:

il conto del bilancio, che espone le risultanze della gestione delle entrate e delle spese – per competenza, per cassa e per residui – secondo la stessa struttura del bilancio di previsione, ed è costruito sulla base della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base suddivise per capitoli (art. 13 D.L.vo n° 279 del 1997);

il conto generale del patrimonio, che registra la consistenza e le variazioni intervenute nelle attività e passività finanziarie e patrimoniali, in conseguenza della gestione del bilancio o per altre cause. Ai sensi dell'art. 5 L. n° 94 del 1997 ha, inoltre, assunto le funzioni di strumento per l'analisi economica della gestione patrimoniale. A questo fine l'art. 14 del D.L.vo n° 279 del 1997 ha introdotto un'ulteriore classificazione dei beni dello Stato che comprende le immobilizzazioni immateriali, le immobilizzazioni materiali, le immobilizzazioni finanziarie ed i crediti.

### *Conto consuntivo (Enti pubblici di cui alla L. n° 70 del 1975)*

E' il documento contabile riassuntivo della gestione dell'Ente pubblico, disciplinato dagli artt. 32-39 del D.P.R. n° 696 del 1979, corredato della relazione illustrativa del Presidente e della relazione dell'organo interno di controllo (collegio dei sindaci o dei revisori).

Il conto consuntivo si articola in:

rendiconto finanziario, che comprende i risultati della gestione del bilancio per l'entrata e per la spesa, distinti per titoli, per categorie e per capitoli, e suddivisi per competenza e per residui;

situazione patrimoniale, che evidenzia la consistenza degli elementi patrimoniali attivi e passivi all'inizio ed al termine dell'esercizio, nonché le variazioni intervenute con il conseguente incremento o diminuzione del patrimonio netto iniziale;

conto economico, che fornisce la dimostrazione dei risultati economici conseguiti durante l'esercizio finanziario.

Al conto consuntivo è annessa la situazione amministrativa la quale evidenzia:

la consistenza dei conti di tesoreria o di cassa all'inizio dell'esercizio, gli incassi ed i pagamenti complessivamente fatti nell'anno in conto competenza ed in conto residui ed il saldo alla chiusura dell'esercizio;

il totale complessivo delle somme rimaste da riscuotere (residui attivi) e da pagare (residui passivi) alla fine dell'esercizio;

l'avanzo o il disavanzo d'amministrazione.

Infine l'art. 37 del D.P.R. n° 696 del 1979 prevede che gli Enti pubblici aventi gestioni plurime dotate di personalità giuridica o autonomia amministrativa, nonché quelli a carattere federativo o da cui dipendono in modo diretto o indiretto altri enti, o i cui organi periferici gestiscono bilanci separati, sono tenuti a redigere anche un rendiconto finanziario strutturato per categorie, una situazione finanziaria ed un conto economico consolidati, per la riassunzio-

ne delle risultanze delle gestioni proprie e degli Enti federati, dipendenti o collegati, e degli organi periferici.

Le disposizioni fin qui esposte dovranno essere adeguate ai principi in materia di contabilità economica contenuti nella L. n° 94 del 1997.

#### *Rendiconto generale (altri Enti pubblici)*

Secondo l'art. 1 c. 3 della L. n° 208/99, gli Enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1 c. 2 del D.L.vo n° 29 del 1993, con esclusione delle Regioni e degli Enti locali, adeguano il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella L. n° 94 del 1997. In attuazione di tale norma il Ministero dell'economia e delle finanze ha adottato la circolare 11 dicembre 2000 n° 39 (in G.U. Suppl. n° 22 dell'8 febbraio 2001), non avente valore prescrittivo, con la quale è stato previsto che le risultanze della gestione dell'esercizio siano riassunte e dimostrate nel rendiconto generale, costituito da: conto del bilancio, conto economico, stato patrimoniale e nota integrativa redatta ai sensi dell'art. 2427 del codice civile in quanto applicabile.

Il rendiconto generale è accompagnato da una relazione amministrativa sull'andamento della gestione nel suo complesso, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi del programma pluriennale deliberato dagli organi di vertice, nonché notizie sui principali avvenimenti accaduti dopo la chiusura dell'esercizio.

Al rendiconto generale sono allegati la situazione amministrativa ed il consuntivo per ciascun centro di costo, elaborato in relazione ai costi effettivamente sostenuti.

#### *Rendiconto generale (Regioni)*

Documento contabile, disciplinato dagli artt. 25-29 del D.L.vo n° 76/2000, che fornisce la dimostrazione dei risultati della gestione delle Regioni e si compone del conto del bilancio e del conto generale del patrimonio.

#### *Rendiconto della gestione (Enti locali)*

Documento nel quale sono dimostrati i risultati della gestione dell'Ente locale, e che si compone del conto del bilancio, del conto economico e del conto del patrimonio. Costituiscono allegati del rendiconto della gestione:

la relazione dell'organo esecutivo (Giunta);

la relazione dei revisori dei conti;

l'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza.

I Comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti sono tenuti a trasmettere il rendiconto alla Corte dei Conti, sezione Autonomie.

La funzione del conto del bilancio è quella di dimostrare i risultati finali della gestione autorizzatoria contenuta nel bilancio annuale rispetto alle previsioni (art. 228 c. 1 del D.L.vo n° 267 del 2000).

Il conto economico, invece, evidenzia i componenti positivi e negativi dell'attività dell'Ente secondo criteri di competenza economica.

Infine, il conto del patrimonio rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso rispetto alla consistenza iniziale (art. 230 c. 1 del D.L.vo n° 267 del 2000).

**Risconti.** Sono definiti dall'art. 2424 bis del codice civile, a norma del quale sono risconti passivi i proventi percepiti entro la chiusura dell'esercizio ma di competenza di esercizi successivi. Sono invece risconti attivi i costi sostenuti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi successivi. Il D.L.vo n° 267 del 2000 prevede che, al pari dei ratei (v.), i risconti passivi ed attivi rettificano rispettivamente i componenti positivi e negativi del conto economico degli Enti locali.

## Riscossione

È la fase della procedura di acquisizione delle entrate consistente nell'acquisizione e realizzazione dei crediti accertati. Le amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato provvedono alla riscossione, normalmente, mediante l'emissione di un apposito documento, da far pervenire al tesoriere, definito ordinativo o reversale d'incasso.

## Risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione (avanzo o disavanzo di amministrazione) scaturisce dal saldo della gestione di cassa relativo alla competenza ed ai residui aumentato del totale dei residui attivi e diminuito del totale dei residui passivi.

**Risultati differenziali di bilancio.** Risultati contenuti nel quadro generale riassuntivo a norma degli artt. 6 e 33 della Legge n° 468 del 1978. Tali risultati, che mirano a fornire indicazioni di carattere complessivo sulla gestione finanziaria dello Stato, sono il risultato differenziale:

tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti (ovvero il risparmio pubblico);

tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e riscossione di crediti e l'accensione e il rimborso di prestiti (indebitamento o accreditamento netto);

delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni di accensione e di rimborso dei prestiti (saldo netto da finanziare o, se positivo, da impiegare);

tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese (ovvero il ricorso al mercato).

**Risultato di gestione.** Il saldo della gestione di cassa, dato dalla differenza tra le riscossioni ed i pagamenti relativi agli accertamenti ed agli impegni riguardanti l'esercizio di competenza, aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi formati nello stesso esercizio, dà luogo al risultato di gestione (avanzo o disavanzo di gestione).

**Sdemanializzazione.** Procedura amministrativa in seguito alla quale un bene di proprietà dello Stato o di un altro ente pubblico, ed appartenente alla categoria dei beni demaniali (v.), viene sottratto al particolare regime che connota tali beni ed incluso nel patrimonio dello Stato. Il provvedimento di sdemanializzazione (o declassificazione), emanato dall'autorità competente, fa venir meno la destinazione pubblica cui il bene era riservato.

**Servizi in economia.** Accanto alle ordinarie procedure di aggiudicazione dei contratti da parte della Pubblica Amministrazione l'art. 8 del R.D. n° 2440 del 1923 (L.C.G.S.) prevede la possibilità che l'affidamento di alcune opere e la fornitura di beni o servizi di particolare natura o di modesto importo siano effettuati con una procedura più snella e veloce.

Le procedure di affidamento in economia sono disciplinate da appositi regolamenti per ogni Amministrazione, anche se un apposito D.P.R. ha dettato disposizioni di carattere generale valide per tutte le Amministrazioni dello Stato.

I servizi in economia possono essere eseguiti con tre diverse forme:

in amministrazione diretta, quando vengono effettuati con mano d'opera e materiali messi a disposizione dall'Amministrazione senza l'intervento di imprenditori;

a cottimo fiduciario, quando si affida l'esecuzione ad una ditta di fiducia dell'Amministrazione individuata sulla base di una selezione che prevede, di norma, l'acquisizione di almeno tre preventivi

con sistema misto, quando i lavori e le forniture sono eseguiti in parte in Amministrazione diretta ed in parte a cottimo fiduciario.

**Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica.** Istituiti con la legge 26 luglio 1939, n° 1037, fanno parte dell'Ispettorato generale di Finanza e hanno compiti di controllo extra-gerarchico ed interistituzionale sulle gestioni finanziarie e patrimoniali condotte da organismi pubblici.

**Sessione di bilancio.** Periodo durante il quale viene sospesa ogni deliberazione da parte delle Assemblee legislative (Camera e Senato) per consentire l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio annuale e pluriennale. La sessione di bilancio ha dunque lo scopo sia di agevolare i lavori parlamentari al fine di una tempestiva approvazione dei documenti finanziari, sia di evitare che, durante l'esame del bilancio, vengano approvate leggi di spesa che modificherebbero la manovra finanziaria all'esame. La sessione di bilancio dura 45 giorni presso la Camera e 40 giorni presso il Senato.

**Società mista.** Società di capitali con partecipazione maggioritaria o minoritaria dello Stato o di un ente pubblico, sorte dalla trasformazione della natura giuridica di Enti pubblici o aziende autonome e dal successivo collocamento sul mercato di parte del pacchetto azionario, ovvero costituite, sulla base di accordi con soggetti privati, per la gestione di servizi pubblici o altre attività di interesse pubblico (per gli Enti locali art. 113 D.L.vo n° 267/2000; per le camere di commercio L. n° 580/93; per le Aziende sanitarie locali art. 9 bis D.L.vo n° 502/92; per le amministrazioni pubbliche in genere art. 44 c. 2 L. n° 449/97).

**Tesoreria unica.** Regime introdotto con legge 29 ottobre 1984 n° 720, e relativi decreti di attuazione, al fine di ovviare agli effetti connessi alle rilevanti giacenze di cassa presso gli istituti bancari incaricati del servizio di tesoreria da parte di Enti ed organismi diversi dallo Stato, derivanti dal trasferimento di risorse raccolte dallo Stato sul mercato monetario e finanziario ad elevati tassi di interesse.

Tale regime implica che presso le sezioni di tesoreria provinciale sono aperte, per ogni ente, contabilità speciali fruttifera e infruttifera.

Nella contabilità speciale fruttifera si versano le entrate proprie degli enti: entrate tributarie ed extratributarie, proventi della vendita di beni e servizi, introiti per canoni, sovracani e indennizzi, proventi diversi; quella infruttifera contiene le somme derivanti dai trasferimenti statali, dalla contrazione dei mutui (salvo che la legge non preveda la possibilità del deposito presso il mutuante) e da altre entrate.

Le ultime leggi finanziarie hanno tuttavia previsto un graduale superamento del sistema della tesoreria unica.

**Tesoreria, servizio di.** Insieme dei compiti attinenti alla gestione di cassa dello Stato e degli Enti pubblici in genere.

Le fonti in materia di servizio di tesoreria dello Stato sono principalmente il R.D.L. 10 dicembre 1894 n° 533, convertito nella legge 8 agosto 1895 n° 436, recante Istituzione della tesoreria provinciale dello Stato; il R.D. 18 novembre 1923 n° 2440, "Norme sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato"; il R.D. 23 maggio 1924 n° 827, "Regolamento per l'esecuzione della legge sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato"; il D.M. 15 settembre 1967, "Istruzioni generali sui servizi del tesoro".

Il servizio di tesoreria, organizzato su base provinciale, è gestito dal 1894 dalla Banca d'Italia, in virtù di un rapporto convenzionale, fino ad oggi rinnovato. Ciascuna sezione comprende due uffici, uno destinato al controllo, l'altro alla cassa tesoreria. L'imputazione di ogni operazione, essendo la Banca d'Italia legata allo Stato da un rapporto di servizio, fa capo direttamente allo Stato.

Le sezioni provinciali di tesoreria devono anche provvedere alle operazioni di cassa delle contabilità speciali, alla gestione dei depositi provvisori e definitivi, nonché alle operazioni attinenti al servizio del debito pubblico.

L'organizzazione e le problematiche del servizio di tesoreria sono differenti per gli Enti territoriali e locali, in quanto questi ultimi possono affidarlo a persone fisiche o giuridiche distinte, che limitano la propria attività alle funzioni di cassa.

**Tributi di scopo.** Tributi istituiti con la finalità di fronteggiare una determinata spesa in deroga al principio dell'unità del bilancio.

**U.E.M. (Unione economica e monetaria).** Processo di convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'Unione europea sfociato, dal 1° gennaio 1999, nell'adozione di una moneta unica e nell'istituzione della Banca Centrale Europea.

**Ufficiale rogante.** Funzionario designato dall'Amministrazione per la stipulazione in forma pubblica amministrativa dei contratti, da registrare in apposito repertorio, nel rispetto delle norme contenute nella legge notarile (art. 16 L.C.G.S.). Negli Enti locali il ruolo di ufficiale rogante è svolto dal Segretario comunale e provinciale.

**Ufficio centrale di bilancio.** È l'ufficio dipendente dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, istituito presso ciascun Ministero, che ha sostituito le precedenti Ragionerie Centrali e che ha il compito di: a) tenuta delle scritture contabili e registrazione degli impegni di spesa; b) controllo di legalità delle spese (c.d. auditing di legalità); c) monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e verifica dei costi e degli andamenti della spesa.

**Unità previsionale di base.** Nuova unità elementare del bilancio di previsione, riferita ad un apposito centro di responsabilità amministrativa, che costituisce oggetto dell'approvazione parlamentare. La sua determinazione è riferita ad uno specifico ambito omogeneo di attività in cui sono articolate le competenze istituzionali di ciascun Ministero.

**Verbale di passaggio di consegne.** Documenti contabili attestanti la consistenza dei beni e dei valori in carico ad un ufficio, redatti in occasione dell'avvicendamento dei titolari delle funzioni amministrativo-contabili per l'individuazione delle responsabilità amministrative ovvero per il trasferimento del debito verso lo Stato dall'agente cessante a quello subentrante. Il verbale deve essere supportato da idonea documentazione (estratti conto bancari, situazioni contabili relative alla gestione finanziaria; nell'ambito della gestione patrimoniale da inventari e note di variazioni aggiornate), ricorrendo, in caso di irregolarità o inesattezze, anche a ricognizioni parziali o complete dei beni effettivamente esistenti.

**Value for Money, principio del.** Criterio che presiede a tutti i procedimenti di acquisizione di beni e servizi nell'Amministrazione del Regno Unito. Esso si riferisce alla combinazione ottimale tra spesa sostenuta, considerata per l'intero ciclo di vita del bene o del prodotto, e la qualità, individuata dai requisiti definiti dall'utente finale e intesa anche quale idoneità del bene o servizio a soddisfare le esigenze per le quali è stato acquistato. Tale principio solo riduttivamente può tradursi con "offerta economicamente più vantaggiosa". La valenza di tale principio infatti oltrepassa i confini dell'attività contrattuale e interessa ogni atto di gestione, nell'adozione del quale deve essere tenuto presente il rapporto tra risultato conseguito, inteso anche come acquisizione di un nuovo bene o servizio, e costo sopportato, inteso anche, ma non soltanto, come spesa erogata. In tale senso, il value for money non è, quindi, soltanto, l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma si avvicina piuttosto ai concetti dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, concretizzandoli, tuttavia, in una serie di indicazioni operative poste all'attenzione dei singoli funzionari.

**Verifica di cassa.** È l'operazione mediante la quale si procede alla ricognizione materiale del denaro, dei titoli e degli altri valori esistenti nella cassaforte (situazione di fatto), ed al raffronto di tale consistenza con il saldo offerto dalle scritture contabili dell'ufficio o dell'ente (situazione di diritto), ponendo in evidenza, nel relativo verbale, la concordanza o la divergenza tra i due dati.

**Verifica di tesoreria.** È l'operazione con la quale si accerta la concordanza del saldo tra riscossioni e pagamenti offerto dalle scritture contabili dell'ente pubblico o dell'ufficio statale con quello risultante dalle scritture del tesoriere.

**Verifiche finalizzate.** Accertamenti basati su un insieme coordinato di verifiche; si distinguono in verifiche intersettoriali e verifiche tematiche.

**Verifiche intersettoriali.** Indagini “orizzontali” volte ad effettuare rilevazioni e valutazioni comparative al fine di porre in evidenza differenze di comportamento delle Amministrazioni ispezionate nell’applicazione di istituti normativi e contabili uniformi.

**Verifiche tematiche.** Indagini volte a verificare specifici aspetti della gestione finanziaria e patrimoniale di singoli settori dell’Amministrazione pubblica.

**Verifiche mirate.** Accertamenti ispettivi mirati su determinate materie ed aspetti dell’attività gestionale dell’ente sottoposto a verifica che l’esperienza indica come critici. Consentono, senza alcun pregiudizio per l’efficacia dell’intervento ispettivo, di contenere la durata dello stesso e di allargare il numero delle istituzioni da assoggettare a verifica.

## APPENDICE SULLA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI

**Autonomia contabile.** Si esprime nell'adozione di un proprio ordinamento contabile, fondato su di uno specifico regolamento di contabilità deliberato dall'organo consiliare. La materia è disciplinata dall'art. 152 del D.L.vo n° 267/2000, il quale dispone che con il regolamento di contabilità l'ente locale adatta i principi contabili generali alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile.

**Autonomia finanziaria.** È sancita dall'art. 149 c. 2 del D.L.vo n° 167/2000, il quale dispone che "ai Comuni ed alle Province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata sulla certezza di risorse proprie o trasferite". Ad oggi la finanza dei Comuni e delle Province è costituita da (art. 149 c. 4 D.L.vo n° 267/2000):

- imposte proprie;
- addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali e regionali;
- tasse e diritti per servizi pubblici;
- trasferimenti erariali;
- trasferimenti regionali;
- altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;
- risorse per investimenti;
- altre entrate.

**Autonomia impositiva.** Consiste nella capacità di fissare autonome fonti d'entrata di carattere tributario. Peraltro anche per gli Enti locali, come per le Regioni (v.), vige il principio dell'impossibilità di imporre autonomamente tributi. Comuni e Province dunque si limitano ad applicare imposte, tasse e tariffe stabilite da leggi dello Stato, fissandone le aliquote (es.: ICI) ed amministrandone il gettito.

**Controlli interni.** Sono previsti dall'art. 196 e seguenti del D.L.vo n° 267 del 2000, il quale dispone che, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati e la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica Amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli Enti locali applicano il controllo di gestione, definito come la procedura diretta a verificare lo stato d'attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nella realizzazione dei predetti obiettivi.

**Controlli sugli organi.** Il controllo sugli organi viene esercitato, mediante la loro sospensione o scioglimento, sui Consigli ed assemblee dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane, dei Consorzi, delle Unioni di Comuni, dei Municipi e delle Circoscrizioni, oltre che sui vertici politici dei predetti Enti.

L'organo preposto al controllo sugli organi degli Enti locali è il Prefetto della Provincia ove si trova l'Ente controllato.

Gli eventi che fanno attivare tale controllo sono i più vari, e vanno dagli inadempimenti di obblighi contabili alla connivenza con la criminalità organizzata all'oggettiva impossibilità di funzionamento per cause strutturali. Ad esempio, i Consigli comunali o provinciali possono essere sciolti (con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno), nei casi di:

- compimento di atti contrari alla Costituzione;
- gravi e persistenti violazioni di legge;
- gravi motivi di ordine pubblico;
- accertata infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso;
- mancata approvazione del bilancio nei termini di legge;
- omissione della deliberazione di dissesto finanziario (v.);

inosservanza del termine per la formazione del bilancio riequilibrativo;  
mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della Provincia;  
impossibilità di funzionamento degli organi e dei servizi nelle ipotesi più varie (ad es.: dimissioni del Sindaco o della metà più uno dei consiglieri).

**Debiti fuori bilancio.** Obbligazioni assunte dall'Ente, per l'esecuzione di lavori e le forniture di beni e servizi, senza il rispetto delle procedure di impegno della spesa delineate dall'art. 191 del D.L.vo n° 267 del 2000, e legittimamente riconoscibili a condizione della dimostrazione dell'utilità e dell'arricchimento conseguito dall'Ente stesso ai sensi dell'art. 194 del D.L.vo n° 267 del 2000.

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio può avvenire anche in relazione ad altre tipologie di debito non originate da violazione di norme contabili ma derivanti da:

sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive;  
copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni;  
ricapitalizzazione di società di capitali;  
procedure espropriative o di occupazione d'urgenza (art. 194 c. 1 del D.L.vo n° 267 del 2000).

**Deficit strutturale.** Ai sensi dell'art. 242 del D.L.vo n° 267 del 2000 sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli Enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella (da ultimo definita con D.M. 6 maggio 1999 n° 227) da allegare al certificato sul rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il certificato è quello relativo al rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente a quello di riferimento.

Gli Enti locali strutturalmente deficitari sono soggetti al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, nonché sulla copertura del costo dei servizi pubblici a domanda individuale, del servizio di acquedotto e del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali del Ministero dell'Interno.

**Dissesto finanziario.** È la situazione in cui versano le Province ed i Comuni che non sono in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero non riescono a far fronte ai crediti liquidi ed esigibili vantati da terzi (art. 244 del D.L.vo n° 267 del 2000).

Al ripiano dell'indebitamento pregresso provvede, previa dichiarazione di dissesto finanziario adottata con deliberazione del Consiglio Comunale, un apposito organo straordinario di liquidazione che procede alla rilevazione della massa passiva ed alla liquidazione dei debiti anche in via transattiva.

**Piano esecutivo di gestione (PEG).** Strumento gestionale mediante il quale la Giunta dell'Ente locale determina gli obiettivi di gestione affidandoli, insieme alle necessarie dotazioni finanziarie, ai responsabili dei servizi.

**Salvaguardia degli equilibri di bilancio.** Al fine di rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il principio del pareggio finanziario, l'organo consiliare degli Enti locali, ai sensi dell'art. 193 del D.L.vo n° 267/2000, provvede, con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'Ente, e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi. In tale sede l'organo consiliare dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio, per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio.

**Swap, contratto di.** L'art. 41, comma 2, della L. 448/2001 (legge finanziaria 2002) prevede che gli Enti locali possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione di un fondo o conclusione di swap per l'ammortamento del debito. Al contratto di swap possono essere assegnate o finalità speculative o finalità di prevenzione dei rischi dovuti alle oscillazioni dei mercati. E' in quest'ultima connotazione che lo swap interessa la finanza locale, essendo all'ente pubblico preclusa la stipulazione di contratti aleatori. Al riguardo, l'ente locale può ricorrere a finanziamenti a tasso variabile e al contempo garantirsi dalle relative fluttuazioni, mediante la conclusione di un apposito contratto con un terzo, che si impegna al servizio del debito in cambio del pagamento di interessi in misura fissa. Si deve aggiungere che l'attuale contesto di tassi decrescenti lascia presumere una crescente diffusione degli swap tra gli Enti locali.

La possibilità di concludere tali contratti presenta molteplici implicazioni per quanto riguarda i controlli. Può anzitutto valutarsi la deliberazione del singolo ente di farvi ricorso o meno, trattandosi di strumenti previsti ai fini di ridurre complessivamente gli oneri finanziari. La stipulazione di swap deve inoltre valutarsi in relazione alla situazione finanziaria, essendo i costi del contratto in esame legati alla maggiore o minore solidità della situazione stessa.

Si ricorda infine che l'art. 35 della Legge 724 del 1994 prevedeva la possibilità di swap in valuta, da stipularsi congiuntamente alla emissione di obbligazione in valuta, al fine di eliminare il rischio relativo al tasso di cambio.

**Tributi degli Enti locali.** Rappresentano per gli Enti locali la più importante fonte d'entrata, dopo che a partire dalla prima metà degli anni '90 (D. L.vo n° 504 del 1992) lo Stato ha deciso di ridurre la dipendenza di province e Comuni dai trasferimenti erariali, regionali e di altri Enti pubblici.

Allo stato attuale i tributi provinciali sono:

tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente;

tassa per l'occupazione delle aree pubbliche delle Province;

imposta provinciale di trascrizione;

addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica;

eventuale compartecipazione al gettito IRAP;

quota del 10% del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani;

addizionale provinciale all'IRPEF.

I Comuni possono invece contare sulle seguenti entrate tributarie:

la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP); in alternativa, gli Enti locali possono istituire un canone di natura corrispettiva (COSAP);

la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, regolata dal D. Lgs. n° 507/1993, e gradatamente sostituita da una tariffa;

l'imposta comunale sulla pubblicità, anch'essa regolata dal D.L.vo n° 507/1993;

l'imposta comunale sugli immobili (ICI), disciplinata dal D.L.vo n° 504/1992;

l'addizionale comunale all'IRPEF, disciplinata dal D.L.vo n° 360/1998;

l'addizionale sul consumo di energia elettrica (art. 10 L. 133/1999).

---

(20067088/01) Roma, 2007 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.