



Ministero dell'Economia e delle Finanze

***ATTIVITÀ
DELL'ISPETTORATO
GENERALE DI FINANZA E DEL
SISTEMA DELLE RAGIONERIE
Relazione Annuale 2007***



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 2007

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. 2007

SOMMARIO

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI	<i>Pag.</i>	11
1.1. Premessa	»	11
1.2. Evoluzione del quadro ordinamentale	»	11
1.3. Il sistema dei controlli di finanza pubblica	»	12
1.4. I dati essenziali della gestione	»	15
2. INDAGINI CONOSCITIVE E PROPOSTE DI MODIFICA DELLA NORMATIVA VIGENTE	»	19
2.1. Indagini conoscitive	»	19
<i>2.1.1. Monitoraggio sull'applicazione dell'art. 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007)</i> .	»	19
2.2. Proposte di modifica della normativa vigente	»	24
<i>2.2.1. Enti Locali</i>	»	24
3. ATTIVITÀ ISPETTIVA	»	27
3.1. Informazioni generali	»	27
3.2. Verifiche presso uffici statali	»	28
<i>3.2.1. Ministero degli affari esteri</i>	»	28
<i>3.2.2. Ministero dell'interno</i>	»	29
<i>3.2.3. Ministero della difesa</i>	»	31
<i>3.2.4. Ministero della giustizia</i>	»	32
<i>3.2.5. Ministero dei trasporti</i>	»	34
<i>3.2.6. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali</i>	»	35
<i>3.2.7. Ministero delle comunicazioni</i>	»	37
<i>3.2.8. Ministero dell'istruzione</i>	»	37
<i>3.2.9. Ministero per i beni e le attività culturali</i>	»	38
<i>3.2.10. Ministero delle infrastrutture</i>	»	39
<i>3.2.11. Avvocatura dello Stato</i>	»	40
3.3. Verifiche presso enti ed organismi pubblici e privati	»	40
<i>3.3.1. Commercio internazionale</i>	»	40
<i>3.3.2. Sviluppo economico</i>	»	41
<i>3.3.3. Lavoro e previdenza sociale</i>	»	43
<i>3.3.4. Trasporti</i>	»	44

3.3.5. Ambiente e tutela del territorio e del mare	Pag.	46
3.3.6. Salute	»	46
3.3.7. Università e ricerca	»	47
3.3.8. Attività produttive	»	48
3.4. Verifiche presso gli enti locali	»	49
3.4.1. Province	»	49
3.4.2. Comuni	»	49
3.4.3. Aziende erogatrici di servizi pubblici	»	54
3.4.4. Agenzie regionali	»	54
3.4.5. Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (A.A.T.O.)	»	55
3.5. Attività ispettiva gerarchica	»	57
3.6. Attività svolta d'intesa con altre Amministrazioni	»	59
3.6.1. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica	»	59
3.6.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile	»	61
3.6.3. Ufficio Nazionale per il Servizio Civile	»	62
3.7. Verifiche disposte su specifica richiesta	»	63
3.7.1. Consorzio di bacino	»	65
3.7.2. Ente di bacino	»	66
4. ATTIVITÀ DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE	»	71
4.1. Attività istituzionale di vigilanza e controllo sugli enti operanti nel quadro della Finanza Pubblica	»	71
4.1.1. Attività di vigilanza sugli enti esercitata in forma diretta ed indiretta	»	73
4.1.2. Designazione e nomina dei rappresentanti MEF negli organi collegiali	»	75
4.2. Sviluppo di nuove procedure tese all'ottimizzazione dei risultati nello svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ispettorato	»	76
5. I CONTROLLI DI RAGIONERIA	»	81
5.1. Aspetti generali	»	81
5.2. Gli Uffici centrali del bilancio	»	82
5.2.1. Le funzioni svolte	»	82
5.2.2. Dati sintetici sull'attività degli Uffici Centrali del Bilancio ...	»	83
5.3. Le Ragionerie territoriali dello Stato	»	92
5.3.1. Premesse e brevi cenni storici	»	92
5.3.2. Evoluzione organizzativa	»	95

5.3.3. <i>Evoluzione funzionale – nuovi compiti</i>	Pag.	95
5.3.4. <i>Attività – anno 2007</i>	»	97
6. ATTIVITÀ PRELEGISLATIVA E CONSULENZIALE	»	103
6.1. Premessa	»	103
6.2. Attività PRELEX svolta nel 2007	»	103
6.3. Attività normativa e di indirizzo in materia di beni immobili e mobili dello Stato		106
ELENCO DELLE ILLUSTRAZIONI	»	109
ALLEGATO N. 1		
Tabelle e grafici sull'attività ispettiva svolta nel 2007	»	113
ALLEGATO N. 2		
Verifiche ispettive ai Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche:		
- Report finale	»	123
ALLEGATO N. 3		
Tabella delle verifiche ai Funzionari delegati e Consegnatari di beni mobili	»	173



1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

1.1. Premessa

Con la presente relazione si espone in sintesi il lavoro svolto, nel corso dell'esercizio finanziario 2007, dalla rete dei controlli di finanza pubblica che risponde in via diretta o indiretta all'Ispettorato Generale di Finanza.

Alla funzione originaria del presente documento, delineata dall'art. 8 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 quale strumento di comunicazione interna verso il Ragioniere generale dello Stato ed il Ministro, si è venuto nel tempo ad affiancare un ruolo preminente di strumento di comunicazione esterna dei risultati delle attività di controllo svolte dalla Ragioneria generale dello Stato.

Nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, individuati dal D.L.vo n. 286 del 1999, le funzioni demandate alla Ragioneria generale dalla normativa vigente si articolano nelle seguenti espressioni: controlli ispettivi, controlli di ragioneria, vigilanza istituzionale sugli enti pubblici, attività di revisione contabile in seno ai collegi dei revisori dei conti e sindacali di enti pubblici e società.

1.2. Evoluzione del quadro ordinamentale

È stato recentemente emanato il D.P.R. 30.01.2008, n. 43 concernente il Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le principali innovazioni all'assetto originario della Ragioneria generale dello Stato possono così riassumersi:

- soppressione del Servizio dipartimentale per gli affari generali (S.D.A.G.);
- trasformazione del Centro nazionale di contabilità pubblica (C.N.C.P.) in Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica;
- istituzione del Servizio studi dipartimentale posto alle dirette dipendenze del Ragioniere generale dello Stato.

All'Ispettorato generale di finanza, l'art. 8 comma 1 lett. I del D.P.R. n. 43 del 2008 affida compiti di controllo e vigilanza in materia di gestioni finanziarie pubbliche, anche attraverso i servizi ispettivi del dipartimento, secondo criteri di programmazione e flessibilità.

La declaratoria specifica delle attribuzioni dell'Ispettorato Generale di Finanza è contenuta nell'art. 9 comma 1 del D.P.R. n. 43 del 2008 e si articola nelle seguenti funzioni:

- a) attività ispettiva sulla regolarità e proficuità della gestione amministrativo-contabile delle pubbliche amministrazioni, enti ed organismi pubblici, tenuto conto anche della Direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione del Ministro, nonché sul sistema delle Ragionerie;
- b) coordinamento, indirizzo e vigilanza sulle attività del sistema delle Ragionerie;
- c) attività di vigilanza istituzionale sulle pubbliche amministrazioni in materia finanziaria e contabile;
- d) monitoraggio, analisi e valutazione dei risultati finanziari, economici e patrimoniali di enti, società ed organismi pubblici, anche ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica;

e) attività concernente la designazione alle funzioni sindacali, di revisione ed agli incarichi presso enti, società ed organismi pubblici, nonché altri incarichi autorizzati;

f) controllo legale dei conti ed accertamento del regolare adempimento dei compiti svolti dai sindaci e dai revisori;

g) attività diretta ad assicurare, mediante opportune verifiche, la regolare ed uniforme tenuta delle scritture contabili e la puntuale resa dei conti da parte dei soggetti obbligati;

h) attività normativa, interpretativa, di indirizzo e coordinamento in materia di ordinamenti amministrativo-contabili delle pubbliche amministrazioni, al fine anche di curare l'esatta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della contabilità pubblica; esame del regolamento di amministrazione e contabilità degli enti ed organismi pubblici;

i) vigilanza sull'attività di liquidazione degli enti e cura delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti soppressi;

l) istruttoria e predisposizione, d'intesa con il Dipartimento del tesoro, degli atti relativi all'approvazione delle concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade.

In particolare, le novità si riferiscono alle attività sintetizzate ai punti i) ed l) riconducibili: la prima, alla soppressione del competente Ispettorato Generale Enti Disciolti disposta dall'art. 1, comma 486 della legge 27.12.2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) e contemporanea attribuzione all'I.G.F. della definizione delle gestioni liquidatorie tuttora vigenti; la seconda ad intese col Dipartimento del tesoro per lo svolgimento di attività complesse inerenti alle concessioni autostradali. (Su quest'ultimo argomento, si rimanda ad apposito commento nel capitolo 4.1.1. della presente relazione).

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

b) controlli di ragioneria svolti dal sistema delle ragionerie, costituito al centro dagli Uffici centrali di bilancio (U.C.B.) ed in periferia dalle Ragionerie territoriali dello Stato (R.T.S.);¹

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. 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.

¹ Così ridenominate dall'art. 19 del Regolamento di riorganizzazione di cui al D.P.R. 18 marzo 2008, n. 43 che ha contestualmente disposto la soppressione delle Ragionerie Provinciali dello Stato.

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 altre Amministrazioni pubbliche 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.

La dotazione organica si compone di 152 posizioni dirigenziali di cui 5 preposte ai settori e 147 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.T.S. in ragione di materia o di competenza territoriale.

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

3. 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 finanziaria e all'applicazione delle linee di bilancio. Con la Legge n. 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.) ridenominate dal D.P.R. n. 43 del 2008 Ragionerie territoriali dello Stato (R.T.S.) hanno sede in ciascuno dei capoluoghi di Provincia d'Italia e sono il terminale della rete di rapporti della Ragioneria con le amministrazioni decentrate. Tale presenza capillare sul territorio è destinata a venir meno con l'attuazione del piano di soppressione delle sedi periferiche minori previsto dall'art. 22 del D.P.R. n. 43 del 2008.

Tale norma stabilisce in particolare che, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento di riorganizzazione del Ministero, siano individuate le sedi territoriali da chiudere, sulla base dei seguenti criteri:

- a) bacino di utenza dei servizi resi in relazione alle funzioni assegnate;
- b) interazioni con le attività svolte dalle singole amministrazioni;
- c) popolazione residente;
- d) distanza tra le sedi e conformazione geografica del territorio;
- e) logistica;
- f) mobilità regionale e sistema dei trasporti;
- g) consistenza del personale.

All'esito del processo di riorganizzazione della struttura periferica, l'art. 20 del D.P.R. n. 43 del 2008 ha stabilito che rimangano operative n. 63 Ragionerie Territoriali dello Stato, con competenza regionale, ovvero interregionale o interprovinciale.

Gli uffici in questione (R.T.S.) esplicano principalmente funzioni di monitoraggio sui dati finanziari e sui processi amministrativi delle amministrazioni statali con competenza territoriale, nonché quelle di supporto alle amministrazioni stesse nella corretta applicazione delle norme. Le RTS, 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 decentrate. A livello di coordinamento organizzativo, le RTS dei capoluoghi di Regione costituiscono strutture intermedie operative tra le RTS di un'area geografica e gli Uffici Centrali della Ragioneria. I principali compiti delle RTS possono così sintetizzarsi:

- controllo di regolarità amministrativo-contabile sugli atti amministrativi dai quali derivino effetti finanziari per il Bilancio dello Stato, 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 “*con riferimento alle realtà istituzionali presenti nel territorio, anche nell'ottica dei processi di federalismo amministrativo*”² (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.

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

² Così espressamente l'art. 20, comma 3, del ripetuto D.P.R. n. 43 del 2008, nel delineare le attribuzioni delle Ragionerie Territoriali dello Stato.

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 2007, avuto riguardo ai meri aspetti quantitativi, può riassumersi nei seguenti dati essenziali:

TABELLA 1 – Attività svolta nel corso del 2007

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	514
Bilanci di previsione di Enti ed organismi pubblici (Esame e conseguenti provvedimenti)	731
Deliberazioni di variazione di bilanci di previsione (Esame e conseguenti provvedimenti)	598
Conti consuntivi di Enti pubblici (Esame e conseguenti provvedimenti)	790
Deliberazioni dei Consigli di Amministrazione di Enti pubblici (Esame e conseguenti provvedimenti)	789
Verbali di Collegi sindacali e di revisione (Esame e conseguenti provvedimenti)	7.246

*) 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.T.S. in ragione della ubicazione territoriale provinciale.



2. INDAGINI CONOSCITIVE E PROPOSTE DI MODIFICA DELLA NORMATIVA VIGENTE

2.1. Indagini conoscitive

2.1.1. Monitoraggio sull'applicazione dell'art. 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007)

Tra le disposizioni di contenimento della spesa contenute nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), quelle previste dal comma 507 hanno richiesto l'attivazione di un piano d'azione specifico, al fine di coordinare gli adempimenti da parte di tutte le amministrazioni centrali ed enti destinatari del provvedimento con quelli specificamente facenti capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche in connessione con l'attuazione del piano di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (*spending review*) previsto dall'art. 1, comma 480, della medesima norma.

Il ricordato comma 507 prevede che per gli esercizi 2007, 2008 e 2009, sia accantonata e resa indisponibile, in maniera lineare, con esclusione degli effetti finanziari derivanti dalla legge stessa, una quota, pari rispettivamente a 4.572 milioni di euro, a 5.031 milioni di euro e a 4.922 milioni di euro, delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative alle categorie 2, 4, 5, 6, 7 e 12. Tale disposizione, con le esclusioni ivi specificamente indicate, interessa anche le autorizzazioni di spesa predeterminante legislativamente relative alle categorie indicate. La norma in discorso prevede altresì che sia effettuata, da parte dell'amministrazione e degli enti pubblici interessati, una verifica della sostenibilità degli accantonamenti, mediante una valutazione dei rispettivi programmi di spesa, che costituisce in sostanza un'anticipazione del programma straordinario di analisi e valutazione della spesa previsto dal comma 480.

La norma contenuta nel comma 507 stabilisce, in particolare, che con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare, su proposta dei Ministri competenti, entro il 31 marzo di ciascun anno del triennio 2007-2009, possono essere disposte variazioni di questi accantonamenti, anche interessando diverse unità previsionali relative alla citate categorie. Ciò, a condizione, tuttavia, che tali variazioni non alterino gli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione, restando preclusa la possibilità di utilizzo di risorse di conto capitale per disaccantonare risorse di parte corrente. Sullo schema di decreto deve essere acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Il decreto che dispone le variazioni degli accantonamenti, unico e caratterizzato dalla particolare procedura prevista, è volto a meglio correlare alle eventuali diverse esigenze gestionali delle Amministrazioni le quote delle dotazioni di bilancio accantonate originariamente in maniera lineare. Le variazioni da proporre in attuazione del comma 507 possono anche non essere compensate, per ogni stato di previsione, in termini di competenza giuridica (saldo netto da finanziare); è necessario, al contrario, che esse assicurino l'invarianza in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, tenendo conto

dell'effettiva impegnabilità e spendibilità in relazione alla specifica categoria economica di appartenenza. In altri termini, l'impatto sui conti pubblici delle complessive variazioni proposte per ogni stato di previsione deve essere nullo in termini di fabbisogno ed indebitamento netto. Tali variazioni, pertanto, oltre a promuovere una più efficiente allocazione e gestione delle risorse, dovranno salvaguardare gli effetti della manovra correttiva deliberata dal Parlamento.

Ai fini dell'applicazione del comma 507, il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che può disporre variazioni degli accantonamenti viene predisposto utilizzando le informazioni provenienti dalle singole amministrazioni. Queste si basano sui rapporti di cui al comma 474, preparati secondo un questionario comune predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e sulle audizioni degli enti interessati dai provvedimenti, anche al fine di fornire la base per una più razionale allocazione delle risorse con le leggi di bilancio e finanziaria.

In sede di prima attuazione per l'esercizio 2007, si è resa dunque necessaria la definizione, da parte delle Amministrazioni, delle proposte da formulare per il proprio stato di previsione, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, al fine di non alterare gli effetti della manovra di finanza pubblica.

Le linee guida di tale processo di analisi e valutazione della spesa sono state definite in collaborazione con i singoli dicasteri, sulla base degli orientamenti preliminari del Ministero dell'Economia e delle Finanze in materia di struttura del bilancio e di valutazione della spesa espressi in sede di Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2007. Per quanto concerne l'applicazione del comma 507, sono state individuate le seguenti fasi:

- Nel mese di febbraio: emanazione di apposite linee guida della R.G.S. rivolte alle amministrazioni centrali contenenti le indicazioni per l'invio delle proposte di modifica degli accantonamenti in relazione alle opzioni di riallocazione delle risorse.

- Nel mese di marzo: audizioni delle amministrazioni.

- Entro il 31 marzo: adozione del decreto di variazione degli accantonamenti.

Nel rispetto della tempistica prevista, con propria Circolare n. 7 del 2 febbraio 2007, la R.G.S. ha espresso alle amministrazioni centrali le necessarie indicazioni, predisponendo uno schema di relazione da compilarsi a cura delle medesime ed individuando nel 28 febbraio e 9 marzo 2007 le scadenze per la trasmissione delle proposte di variazione, rispettivamente, dai Ministeri ai competenti Uffici Centrali di Bilancio e da questi all'Ispettorato Centrale per le Politiche di Bilancio.

In relazione a quanto sopra, il Ragioniere Generale dello Stato, con determinazione del 25 gennaio 2007, ha affidato ai Servizi ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) il compito di effettuare:

- in sinergia con l'Ispettorato generale per le politiche di bilancio (I.G.P.B.) e con gli Uffici centrali di bilancio, un monitoraggio mirato ad accertare la rispondenza delle proposte di variazione degli accantonamenti di bilancio, riguardanti le amministrazioni centrali dello Stato, alla finalità di una migliore allocazione delle risorse finanziarie pubbliche, anche in vista della realizzazione degli obiettivi del programma di *spending review*;

- in sinergia con l'I.G.P.B. e con i rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in seno ai collegi dei revisori dei conti o sindacali degli Enti interessati, un monitoraggio mirato ad accertare se ed in quale misura il mantenimento degli accantonamenti disposti potesse pregiudicare la realizzazione delle finalità istituzionali degli enti interessati e, conseguentemente, l'opportunità di eventuali variazioni in aumento o in diminuzione.

Una volta individuati, in collaborazione con l'I.G.B.P. e con i competenti servizi dell'I.G.F., n. 19 Enti da monitorare e gli Ispettori incaricati del monitoraggio, a seguito di una riunione preparatoria tenuta il 19 marzo 2007 sono stati avviati gli accertamenti di cui sopra, conclusisi il successivo 30 marzo con la presentazione di una relazione per ciascun Ente monitorato.

Sulla base delle risultanze del monitoraggio, sintetizzate nella Relazione finale presentata dall'I.G.F. - S.I.Fi.P. in data 12 aprile 2007, è stata formulata, in relazione agli stanziamenti destinati a ciascun Ente, una proposta di mantenimento o variazione degli accantonamenti operati in attuazione del precetto del comma 507.

Gli esiti del monitoraggio effettuato sono confluiti nella complessa attività istruttoria necessaria all'emanazione del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta dei Ministri competenti, col quale ai sensi dell'art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007, vengono disposte variazioni degli accantonamenti operati sulle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio 2007.

Nella **Tabella 1**, con riferimento ai 19 Enti oggetto di monitoraggio, è mostrato, oltre all'importo degli accantonamenti come originariamente quantificato in base al criterio lineare, un confronto tra: a) le proposte di variazione effettuate dagli ispettori S.I.Fi.P. e l'eventuale valore residuo degli accantonamenti; b) le variazioni apportate e gli accantonamenti conservati secondo le previsioni dello schema di decreto ministeriale, mai entrato in vigore; c) le somme rese disponibili e gli accantonamenti confermati dal d.l. n. 81/2007 convertito in legge 3 agosto 2007, n. 127.

In definitiva, le risultanze del monitoraggio effettuato dagli Ispettori del S.I.Fi.P. nei confronti degli Enti pubblici destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato, interessati dalle norme di contenimento della spesa definite dall'art. 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, hanno contribuito alla definitiva quantificazione delle risorse rese indisponibili ai sensi della norma stessa.

L'espletamento di una siffatta attività di monitoraggio costituisce un significativo ed innovativo sviluppo della consolidata missione di effettuazione dei "controlli di finanza pubblica" attribuita all'I.G.F. - S.I.Fi.P., in quanto configura una vera e propria funzione di supporto al decisore politico, basata sulla valutazione della spesa delle singole amministrazioni (*spending review*) e finalizzata alla più razionale allocazione delle risorse pubbliche, al fine ultimo di favorire in massimo grado l'efficacia delle politiche di settore ed il perseguimento degli obiettivi di contenimento del deficit e del debito pubblico.

TABELLA 1 – Accantonamenti e disaccantonamenti ex comma 507 L.F. 2007 - Enti monitorati (per Ministero)

Ministero	Ente	Accantonamento (dati IGPB)	Proposte Ispettori SIFIP (30/03/2007)	
			Disaccantonamento	Accantonamento residuo
Presidenza del Consiglio dei Ministri	CONI	56.567.877	0	56.567.877
	ISTAT	19.710.762	0	19.710.762
Ministero dello Sviluppo Economico	ENEA	24.638.453	0	24.638.453
Ministero del Commercio Internazionale	ICE	19.735.401	19.735.401	0
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	CRA	11.676.113	1.000.000	10.676.113
	AGEA	26.483.828	0	26.483.828
Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	APAT	10.471.342	0	10.471.342
Ministero dei Trasporti	ENAC	7.933.942	7.933.942	0
	INSEAN	492.769	492.769	0
Ministero della Salute	ISS	10.799.562	1.300.000	9.499.5620
	AIFA	5.672.878	5.672.878	0
	ISPESL	8.237.540	1.745.183	6.492.357
	CRI	3.818.960	0	3.818.960
	ASSR	628.281	628.281	0
Ministero dell’Università e della Ricerca	CNR	72.690.334	62.690.334	10.000.000
	INAF	10.877.756	0	10.877.756
	INFN	36.441.896	36.441.896	0
	ASI	71.870.175	71.870.175	0
	<i>TOTALE 4 ENTI MUR</i>	<i>191.880.161</i>	<i>171.002.405</i>	
	Fondo ordinario Enti Ricerca ²	204.775.713		
TOTALE		403.517.989	207.112.270	196.405.719

¹ Stanziamento relativo a “sicurezza del trasporto aereo”.

² L'accantonamento totale ex art. 1, comma 507 della legge finanziaria per il 2007 relativo al “Fondo ordinario per gli Enti ed Istituzioni di ricerca” finanziati 1998, n. 204, previo parere delle commissioni parlamentari competenti.

Vigilante)

Variazioni schema Decreto MEF n. 48902		Variazioni D.L. 81/07		Codice UPB	Capitolo
Disaccantonamento	Accantonamento residuo	Somme rese disponibili	Accantonamento residuo		
56.567.877	0	0	56.567.877	03.01.02.50	1896
		0	19.710.762	03.01.02.27	1680
0	24.638.453	24.638.453	0	04.02.03.04	7630
0	19.735.401 di cui: 12.072.842 7.662.559	0	19.735.401	04.01.02.04	§ 2530 2531
		11.676.113	0	03.01.02.10	2083
26.483.828	0	0	26.483.828	03.01.02.07	1525
10.471.342 di cui: 6.848.484 3.622.858	0	10.471.342 di cui: 6.848.484 3.622.858	0	07.01.02.01 07.02.03.02	3621 8831
0	7.884.318			03.01.02.15 ¹	1921
125.706	0			03.02.03.01	7605
0	314.266	0	314.266	03.01.02.16	3442
0	10.799.562	9.500.000	1.299.562		3443
0	19.477	0	19.477		3446
0	5.672.878	5.672.878	0	03.01.02.22	3458
0	15.336	0	15.336		7230
0	8.237.540	6.500.000	1.737.540	03.01.02.17	3447
0	3.818.960	3.818.960	3.818.960	03.01.02.20	3453
0	628.281	0	628.281	03.01.02.21	3457
0	204.775.713	112.754.000	92.021.713	03.02.03.04	7236
93.648.753	286.540.185	181.212.786	222.512.029		

dal MUR, pari ad € 92.021.713, è stato effettuato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, emanato ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 5 giugno

2.2. Proposte di modifica della normativa vigente

2.2.1. Enti Locali

In coerenza con la finalità propositiva prevista dall'art. 7 della legge 31 luglio 1939, n. 1037, che consente all'Ispettorato generale di Finanza, sulla base degli accertamenti compiuti, di “*suggerire i provvedimenti dai quali possa derivare economia nella gestione del bilancio*”, sono state formulate le seguenti proposte:

- proposta di modifica normativa avente ad oggetto le “Assunzioni a tempo determinato degli Enti locali ex art. 110 del D.L.vo 18.8.2000, n. 267 (TUEL)”. Dall'esame dei referti ispettivi è emerso che l'applicazione di tale articolo ha generato una serie di incongruenze che incidono, tra l'altro, anche sulla rilevazione del costo del personale. Tali criticità sono, inoltre, accentuate dalla prassi, invalsa negli Enti locali, di non applicare alle assunzioni di cui all'art. 110, comma 1, il limite del 5% previsto per le assunzioni al di fuori della dotazione organica di cui al comma 2. Tale discrasia ha indotto gli Enti locali a ricorrere, con sempre maggiore frequenza, alla stipula di contratti a tempo determinato “*intuitu personae*” eludendo la regola del pubblico concorso. La proposta di modifica è finalizzata ad introdurre i limiti percentuali nell'applicazione di tale istituto e ricondurre nell'alveo delle spese di personale, almeno le assunzioni a tempo determinato effettuate a copertura dei posti all'interno della pianta organica.

- Proposta di legge in materia di “Polizze assicurative a copertura di danni causati allo Stato o all'Ente di appartenenza”. Tale iniziativa ha lo scopo di frenare il fenomeno della sottoscrizione, da parte degli Enti pubblici, di polizze assicurative per responsabilità civile a copertura dei danni causati, da amministratori e dipendenti, allo Stato o all'Ente di appartenenza, con dolo o colpa grave. In sostanza si tratta di escludere “*sic et simpliciter*” la legittimità di polizze assicurative, come rilevato in sede ispettiva, la cui diffusione potrebbe avere l'effetto di annullare ogni tipo di responsabilità amministrativa, spostando gli oneri sulla compagnia assicurativa e, attraverso il pagamento del premio, sullo stesso soggetto danneggiato.

Quest'ultima proposta ha trovato accoglimento ed è stata inserita nella legge finanziaria 2008, approvata con legge 24/12/2007, n. 244 (cfr. art. 3, comma 59).



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 2007 può riassumersi nei seguenti dati di sintesi, esposti in dettaglio nei grafici di cui all' All. 1:

Attività dei Servizi ispettivi di finanza pubblica	valori
Verifiche amministrativo-contabili	514
Denunce alla Corte dei conti	244*
Denunce alle Procure della Repubblica	4
Denunce alla Guardia di Finanza	7

**) Dato parziale poiché le eventuali segnalazioni alla Corte dei conti sono effettuate dopo la 1^a 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. 5 incarichi di "Commissario ad acta", nonché quella di tipo gerarchico.

Il programma ispettivo per l'anno 2007 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 un incremento rispetto all'anno precedente, passando dalle 468 verifiche amministrativo-contabili effettuate nel 2006 alle 514 svolte nel 2007, oltre ai citati incarichi di "Commissario ad acta".

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

Il numero dei Dirigenti S.I.Fi.P., infatti, è passato da n. 109 unità al 31.12.2006 a n. 106 unità al 31.12.2007.

3.2. Verifiche presso uffici statali

3.2.1. Ministero degli affari esteri

I controlli effettuati nel corso dell'anno 2007, attraverso verifiche effettuate congiuntamente con i funzionari dell'Ispettorato del Ministero AA.EE. 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 2007 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, con il ricorso all'istituto della "locazione finanziaria" previsto dall'art. 22 della legge 23 dicembre 2000, n. 389. nei casi di costi inferiori o uguali a quelli sostenuti per le locazioni.

Tra i principali motivi di osservazione sono ancora emersi:

- la necessità di provvedere nei termini ai versamenti delle percezioni sul CCVT (legge 6.2.1985 n. 15, Circolare MAE n. 11/1985);
- irregolarità e mancanze 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 dei rendiconti, 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 intelligente", privilegiando laddove possibile ed in relazione al numero chiuso esistente, il ricorso ai contrattisti locali piuttosto che ai dipendenti di ruolo, al fine di conseguire un ottimale dimensionamento.

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, insieme 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 alla stessa amministrazione centrale sono state fornite indicazioni per arrivare ad una gestione contabile unificata, realizzando economie di attività e di personale. Tale indicazione ha trovato espressione nella legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296, comma 404, lett. g), che ha previsto l'unificazione dei servizi contabili degli Uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città.

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 di tutelare meglio l'Amministrazione italiana dai rischi di possibile contenzioso con il personale assunto localmente e con i docenti dei corsi di lingua.

3.2.2. Ministero dell'interno

Uffici Territoriali del Governo

Nel corso dell'anno 2007 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 ed il sostenimento 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 un 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) espletate per l'affidamento del servizio di recupero, custodia e acquisto dei veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca, ai sensi dell'art. 214/bis del D.Lgs. 30 aprile 1992, innovato dal ripetuto art. 38, sono andate deserte.

Il Ministero dell'Interno, con circolare prot. M6326/50 del 18 aprile 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 e 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, 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 nelle citata procedura straordinaria di alienazione, con conseguente applicazione delle più convenienti "tariffe in deroga", sono le seguenti:

- custodia iniziata prima del 30.9.2001;
- prima immatricolazione anteriore al 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), nonostante si sia 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 i ritardi nell'iscrizione a ruolo dei crediti vantati, spesso a ridosso del termine prescrizione, con conseguente estinzione, in numerosi casi, del diritto a riscuotere

Per gli alloggi di servizio gratuiti, connessi con l'incarico ed in temporanea concessione, un'ulteriore criticità ha riguardato il mancato pagamento e l'eventuale correlato recupero delle utenze (acqua, luce, gas, canone televisivo, energia elettrica, riscaldamento oneri condominiali e TARSU).

Al riguardo va evidenziato che, a seguito delle numerose segnalazioni contenute nei referti ispettivi, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali Finanziarie – nel recepire l'orientamento più volte manifestati dai S.I.Fi.P. ha impartito, con apposita nota, specifiche istruzioni ai propri organi periferici, al fine di pervenire ad una completa risoluzione della predetta criticità.

Questure

Nel 2007 è proseguita l'attività di verifica delle Questure, volta ad accertare la corretta applicazione del D.P.R. 2 agosto 2002, n. 215 (relativo alle modalità di chiusura del fondo scorta) la corretta erogazione dei compensi accessori erogati al personale della Polizia di Stato, nonché 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 agosto 1978, n. 505, in caso di cumulabilità dell'indennità di aeronavigazione e dell'indennità di volo (artt. 5 e 6 della legge 23 marzo 1983, n. 78) con l'indennità pensionabile.

– la corresponsione al personale, a seguito degli accordi di sede tra l'Amministrazione e le OO.SS., della parte del Fondo unico di Amministrazione relativa al Fondo di sede sulla base della sola presenza in servizio, in contrasto con i criteri di cui all'art. 32 del C.C.N.L. del 16/2/1999.

In merito 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 e relative alle utenze, nonché dei canoni degli alloggi occupati senza titolo. Si richiama, al riguardo, quanto in precedenza rappresentato nell'ambito della stesse problematiche per gli Uffici Territoriali del Governo.

3.2.3. Ministero della difesa

Sulla base delle esperienze passate gli accertamenti ispettivi effettuati nell'ambito del Ministero della Difesa sono stati volti a verificare i seguenti aspetti: 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.

Le attività di verifica hanno tenuto conto dei processi di trasformazione in atto nel Modello Difesa e 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 emersa la 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 programmare nei limiti delle assegnazioni previste;
- necessità di un costante monitoraggio della spesa;
- irregolarità nell'utilizzazione del fondo scorta.

Sono state, in particolare, 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.

I controlli effettuati nel settore del trattamento economico del personale dipendente hanno avuto a riferimento principalmente la corresponsione degli "emolumenti di carattere accessorio".

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 e 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 esuberi con quelle di carenze di personale, nel rispetto delle effettive esigenze degli Enti e di una gestione razionale delle risorse umane.

Riguardo ai beni demaniali, nel corso del 2007 si è proceduto ad effettuare accertamenti ispettivi, nei vari Enti verificati, sulla gestione del patrimonio immobiliare del Ministero della Difesa, al fine di completare quanto già rilevato, negli anni precedenti, a seguito degli accessi ispettivi presso i Reparti Infrastrutture dell'Esercito e le Direzioni Genio della Marina Militare. 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 di servizio;
- 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 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 2007 è continuata l’attività di verifica presso gli Uffici Giudiziari con particolare riferimento alla materia concernente le spese di giustizia ed i sequestri giudiziari, nonché agli oneri inerenti al personale ed alle procedure concernenti il recupero delle spese ripetibili ed anticipate dall’erario.

Per quanto attiene alle spese di giustizia, le criticità più significative hanno interessato l’assolvimento degli oneri fiscali concernenti il rimborso delle spese corrisposte agli ausiliari del giudice nonché la corresponsione e quantificazione dei compensi erogati ai su menzionati ausiliari.

In ordine agli obblighi fiscali, le verifiche ispettive hanno accertato il frequente mancato assoggettamento ad IVA ed IRPEF, soprattutto per il periodo antecedente al secondo semestre 2005, delle somme corrisposte agli ausiliari, per prestazioni effettuate nell’ambito di lavoro autonomo, a titolo di rimborso spese in violazione rispettivamente dell’art. 53 del D.P.R. n. 917/1986 e dell’art. 5 del D.P.R. 633/1972 e successive modificazioni e integrazioni e relative risoluzioni dell’Agenzia delle Entrate emesse nel 2003 e nel 2005.

Tenuto conto della riscontrata difformità di comportamento dei vari Uffici Giudiziari ispezionati sul trattamento tributario applicato ai rimborsi spese sostenute dagli ausiliari del giudice esercenti attività di lavoro autonomo, è stato interessato della questione il competente Dipartimento del Ministero della Giustizia.

Anche per quanto riguarda i compensi, gli accertamenti ispettivi, nell’esaminare le molteplici situazioni di fatto (varie tipologie di prestazioni richieste) e nel confrontarle con la rispettiva normativa di riferimento (termini di presentazione dei referti o della domanda di liquidazione, ovvero determinazione degli onorari fissi, variabili ed a tempo), hanno riscontrato varie anomalie.

In particolare in alcuni casi, pur in presenza di ipotesi di mancato rispetto del termine di deposito del referto da parte degli ausiliari, originariamente fissato dal giudice o oggetto di successiva proroga, l’Amministrazione non ha proceduto alla riduzione dei compensi nella prescritta misura di un quarto, in applicazione di quanto disposto dall’art. 52 D.P.R. n. 115/2002.

Parimenti sono state riscontrate ipotesi in cui, nonostante la domanda degli ausiliari volta alla liquidazione degli onorari e delle spese fosse stata presentata oltre il prescritto termine perentorio, l’Amministrazione ha indebitamente provveduto all’erogazione, in violazione di quanto disposto dal comma 2 dell’art. 71 del D.P.R. n. 115/2002 che impone, a pena di decadenza, la presentazione della domanda di liquidazione entro il termine di cento giorni dal compimento delle operazioni.

In merito poi all’onorario, non sempre i relativi provvedimenti di liquidazione hanno giustificato il prescritto aumento del 20% in caso di urgenza ovvero del doppio in caso di prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà, così come previsto rispettivamente dall’art. 51, comma 2, e dall’art. 52, comma 1, del D.P.R. n. 115/2002.

Sono state riscontrate frequenti ipotesi di vacanze comprensive dei giorni del sabato e della domenica anche per periodi piuttosto lunghi.

Ulteriori difformità hanno riguardato il mancato rispetto dell’onnicomprendività degli onorari – sia fissi, sia variabili, sia a tempo – in considerazione del fatto che risultano essere state corrisposte agli ausiliari alcune tipologie di spese che per loro natura esulano

dal rimborso (es. telefono, fax, fotocopie, stampa, spedizione, pony-express, materiale di cancelleria ecc.).

Tali spese, infatti, non possono essere oggetto di rimborso in quanto rientranti tra quelle minime necessarie, poste a carico del beneficiario, per la produzione del reddito.

A tal riguardo è appena il caso di rammentare che, ai sensi dell'art. 29 del D.M. 30.05.2002 concernente l'adeguamento dei compensi spettanti agli ausiliari del giudice, gli onorari sono compensativi di ogni attività strumentale, tra le quali rientrano le su riferite spese, allo svolgimento dell'incarico.

Da ultimo occorre segnalare casi in cui le proroghe concesse agli ausiliari del giudice del termine di consegna del referto hanno superato il limite massimo di sei mesi prescritto dall'art. 227, comma 4 del c.p.p.

Anche per quanto attiene ai sequestri giudiziari sono state accertate anomalie varie che qui di seguito vengono esposte.

La Commissione prevista dal D.M. 26 settembre 2005 – istituita ai sensi dell'art. 1, comma 314 della legge n. 311/2004 – per procedere all'alienazione straordinaria, anche ai soli fini della rottamazione, dei veicoli giacenti presso i custodi a seguito dell'applicazione di provvedimenti di sequestro emessi dell'autorità giudiziaria, non ha conseguito del tutto i risultati legislativamente attesi.

Le motivazioni possono essere in prevalenza ascritte sia alle difficoltà della ricognizione ed individuazione presso ciascuna depositaria dei veicoli sequestrati, che ai ritardi ed all'incompletezza dei dati trasmessi dai custodi ed acquisiti dalla Commissione.

È stato, altresì, constatato il perdurare dell'eccessiva giacenza in custodia dei beni oggetto di sequestro, dovuto anche alla carenza nei provvedimenti giurisdizionali dell'indicazione della relativa destinazione.

Ulteriore criticità ha riguardato la non esatta indicazione delle condizioni di custodia e conservazione dei beni sequestrati che, tenuto conto della diversità delle tariffe previste, risultano necessarie per la quantificazione dell'indennità da corrispondere.

È stata infine rilevata una consistente giacenza di corpi di reato afferenti a procedimenti penali risalenti anche ad epoca remota e, conseguentemente, è stata evidenziata la necessità di una maggiore efficacia nelle procedure di destinazione dei citati beni, anche al fine di conseguire, tra l'altro, introiti per l'erario attraverso la prescritta vendita.

Per quanto riguarda le spese del personale, le criticità più significative hanno interessato l'attribuzione di premi di produttività con modalità di ripartizione del F.U.A. e lo straordinario.

In particolare la ripartizione del F.U.A., concernente l'attribuzione del premio di produttività, è avvenuta sulla base delle sole presenze del personale, in difformità di quanto previsto dalle disposizioni contrattuali di cui all'art. 36 del CCNL comparto Ministeri 1994-1997 e successive modificazioni ed integrazioni, in base al quale le risorse di cui al precitato fondo devono essere destinate alla "maggiore produttività e miglioramento quantitativo e qualitativo, dei servizi" attraverso l'individuazione "dei dipendenti da adibire ai progetti di produttività collettiva".

In ordine allo straordinario è stata rilevata la liquidazione delle relative ore, con particolare riferimento allo straordinario concernente le consultazioni elettorali, senza la prescritta autorizzazione preventiva ovvero in presenza di autorizzazioni generiche, in violazione dell'art. 16 del CCNL comparto Ministeri del 16.02.99 e successive modificazioni ed integrazioni.

Per quanto concerne il recupero delle spese inerenti ai campioni penali e civili è stato rilevato il considerevole lasso di tempo intercorrente tra il passaggio in giudicato delle sentenze e la notifica degli inviti bonari di pagamento ai debitori ovvero, in caso di mancato pagamento, dell'iscrizione a ruolo.

Sono state inoltre accertate carenze sulle informazioni da parte del concessionario inerenti alla riscossione coattiva dei citati campioni penali e civili iscritti a ruolo.

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, di omessa notifica entro i termini dei verbali relativi ad illeciti amministrativi, nonché incompletezza dei verbali medesimi, di mancato rispetto dei termini in materia di istruttorie e di mancate richieste di pagamento di canoni.

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

Uffici provinciali del Dipartimento dei trasporti terrestri

L'attività di verifica amministrativo-contabile agli uffici di cui trattasi, durante l'esercizio finanziario 2007, è stata ripresa dopo l'emanazione del D.M. di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e di definizione dei compiti nell'ambito della struttura organizzativa del cessato Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui al regolamento D.P.R. n. 184 del 2/07/2004 e poi a seguito dell'emanazione del D.L. del 18.05.06, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17.07.'06, n. 233, recante disposizioni in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

Con un primo Decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184, si è stabilita una organizzazione decentrata articolata in nove Servizi Integrati Infrastrutture e Trasporti, denominati SIIT, suddivisi in due settori rispettivamente area infrastrutture (ex Lavori Pubblici) e area trasporti (ex Motorizzazione Civile).

Successivamente, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 05/07/2006 (G.U. n. 179 de 03/08/2006) sono state stabilite le competenze del Ministero delle Infrastrutture (articoli 1 e 5) e del Ministero dei Trasporti (articoli 2 e 6).

La struttura del SIIT, nell'ambito del territorio di competenza, è composta dall'ufficio della Direzione Generale, da Uffici di livello dirigenziale non generale e da Uffici di livello non dirigenziale.

Gli Uffici dipendenti sono: Uffici della Motorizzazione Civile, Centri prova Autoveicoli e USTIF.

Il dirigente generale, preposto alla direzione del SIIT interregionale dirige, coordina e controlla la organizzazione dei predetti uffici e verifica la regolarità e la qualità dell'attività svolta per l'attuazione dei programmi strategici ed il perseguimento degli obiettivi operativi loro assegnati, in conformità agli obiettivi annualmente stabiliti dalla direttiva ministeriale; cura, inoltre, l'unitarietà di indirizzo tra i vari uffici, in conformità agli indirizzi disposti dal Dipartimento centrale.

Tutte le incombenze riguardanti la gestione finanziaria devono essere svolte dal Servizio di Contabilità del SIIT che opera alle dirette dipendenze del Dirigente Generale (centro di costo), ferma restando la gestione del funzionario delegato in capo ai dirigenti o direttori dei dipendenti singoli Uffici (trattasi di un esiguo numero di capitoli).

Il controllo degli atti è effettuato dalla locale Ragioneria Provinciale dello Stato ove ha sede l'Ufficio dirigenziale generale del SIIT mentre le altre Ragionerie Provinciali dello Stato, ove sono ubicati i dipendenti Uffici periferici hanno il controllo solo sugli atti dei singoli funzionari delegati (trattasi di attività residuale).

Nell'anno 2007 sono state disposte le visite ispettive che hanno interessato un servizio SIIT e due uffici provinciali della motorizzazione civile. Nel corso di tali verifiche sono state riscontrate le seguenti disfunzioni e criticità:

Servizi Integrati Infrastrutture e Trasporti SIIT

- vacanze di posti dirigenziali di seconda fascia presso gli Uffici provinciali dipendenti dal SIIT ricoperti, ad interim, dal Dirigente generale o da dirigenti di seconda fascia;
- reggenze di altre sedi conferite a funzionari C3S;
- necessità di provvedere alla copertura di tali posti, pur nel rispetto dei limiti stabiliti dalla Legge finanziaria 2007.

Ufficio Provinciale motorizzazione civile

- presenza di numeroso personale distaccato con durata annuale e anche pluriennale;
- mancanza di un protocollo informatico generale per la corrispondenza e registrazione degli atti. Necessità di ricorrere ai nuovi strumenti quali il protocollo informatico, l'informaticizzazione dei flussi documentali e dei processi e comunicazioni con firme digitali;
- corresponsione della quota del fondo unico di amministrazione, da utilizzarsi per l'erogazione degli incentivi al personale per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività, basato esclusivamente sulle presenze dei dipendenti maturate nell'anno considerato;
- mancata apposizione di firme sul registro, per ricevuta del ritiro degli stampati e delle targhe a rigoroso rendiconto al momento della consegna dei medesimi. Necessità di ottemperare a tale adempimento.

3.2.6. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Corpo Forestale dello Stato

Sono state eseguite 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.

Si rammenta che la legge in questione ha mantenuto l'unitarietà del Corpo Forestale e la sua dipendenza dal 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.

La definizione dei compiti delle strutture periferiche è avvenuta dapprima con il D.M. 12 gennaio 2005 e poi con il D.M. 9 febbraio 2007. Con quest'ultimo decreto il Ministro delle politiche agricole e forestali ha abrogato il Capo IV del D.M. 12 gennaio 2005 e ha sostituito interamente il Capo III dello stesso decreto, ridefinendo compiti e funzioni dei comandanti regionali e provinciali.

A fronte del riconoscimento della dirigenza ai comandanti provinciali il Comando regionale conserva un ruolo strategico nella amministrazione, pianificazione, supporto e controllo degli enti del CFS ricadenti nell'ambito della regione. Più precisamente, "il Comandante regionale, nel rispetto delle direttive impartite dall'Ispettorato generale, nel proprio ambito

territoriale, pianifica, coordina, supporta e controlla le attività di tutte le strutture ed articolazioni del Corpo forestale dello Stato ivi operanti e attua il raccordo tra queste e l'Ispettorato generale, con riferimento alle funzioni attribuite nel successivo art. 12. Per lo svolgimento delle funzioni attribuite e dei compiti istituzionali sono assegnate al Comandante regionale dall'Ispettorato generale adeguate risorse umane, nonché economiche e strumentali nei limiti delle disponibilità di bilancio”.

Nella cornice disegnata dal nuovo art. 11 del D.M. 12 gennaio 2005 (come sostituito dal D.M. 9 febbraio 2007) si inserisce la ridefinizione dei compiti dei Comandanti provinciali con l'assegnazione anche di poteri di spesa.

Si è avuto modo di accertare che il D.M. del 9 febbraio 2007 non ha risolto alcuni nodi organizzativi che il riconoscimento della qualifica dirigenziale ai comandanti provinciali ha fatto emergere.

Se è vero, infatti, che una delle attribuzioni più significative della qualifica dirigenziale è quella di poter impegnare, anche dal punto di vista finanziario, l'amministrazione verso l'esterno è altrettanto vero che tale potere è condizionato dal riparto delle risorse tra gli enti ricadenti nella regione.

I compiti di pianificazione, supporto e controllo sugli enti ricadenti nell'ambito regionale affidati al comandante regionale delineano un disegno organizzativo che vede nel comando regionale il livello adeguato di gestione di gran parte delle risorse. Basti pensare ai compiti affidati in via puntuale al Comandante regionale dal nuovo art. 13 introdotto dal D.M. 9 febbraio 2007.

L'elencazione dei compiti assegnati al comando regionale presenta, tuttavia, alcuni punti di sovrapposizione con i compiti affidati al comando provinciale come si rileva dal confronto tra l'art. 12 e l'art. 14 del D.M. citato. Ci si riferisce, in particolare: a) agli atti e provvedimenti disciplinari, b) all'attività contrattuale; c) alle attività di elaborazione di indagini statistiche finalizzate alla prevenzione degli incendi boschivi.

La citata sovrapposizione ha determinato, in alcune sedi, e con riferimento specifico all'attività contrattuale, la formalizzazione di impegni per importi superiori agli stanziamenti, con conseguente formazione di debiti fuori bilancio e la necessità di provvedimenti di riconoscimento di debito.

In applicazione dell'art 2 della legge 6 febbraio 2004 n. 36, che attribuisce al Corpo Forestale dello Stato, tra le altre, la funzione di vigilanza e gestione delle Riserve Naturali dello Stato, l'art. 2, comma 1, lettera b), del D.M. 12 gennaio 2005 ha istituito l'Ufficio per la Biodiversità, posto alle dirette dipendenze del Capo del Corpo, con compiti di “amministrazione, tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali riconosciute di importanza nazionale o internazionale, nonché degli altri beni destinati alla conservazione della biodiversità animale o vegetale”. Tale ufficio è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo agli organismi di gestione della Azienda di Stato per le Foreste Demaniali e sovrintende, coordina ed indirizza gli Uffici Territoriali per la Biodiversità.

Tra i compiti svolti dai citati organismi vi è anche la gestione del personale di cui alla legge 5 aprile 1985 n. 124.

In deroga ad altre disposizioni, la legge consente alla gestione conservativa del patrimonio dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali la possibilità di assumere operai a tempo indeterminato o determinato per fronteggiare le esigenze relative all'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta per la conservazione e la protezione dei beni indicati negli articoli 68 e 83 del D.P.R. 24.07.77 n. 616.

La corretta applicazione della norma richiede la predisposizione di atti di programmazione degli interventi da eseguire, la sottoscrizione, da parte dell'operaio, di apposito contratto contenente tutti gli elementi atti a delimitare la prestazione, procedure di controllo dell'effettiva prestazione del lavoro; atti certificativi dell'avvenuta esecuzione degli interventi disposti.

In proposito le verifiche hanno evidenziato carenze ed irregolarità che possono essere così sintetizzate:

- manca l'individuazione dei lavori ed interventi da eseguire;
- le assunzioni si ripetono periodicamente negli anni;

- gli atti sottoscritti sono assolutamente inadeguati a garantire il rispetto delle condizioni volute dalla norma;
- mancano procedure di controllo sia in fase esecutiva sia al termine dell'intervento per verificarne l'efficacia e la corretta esecuzione.

3.2.7. Ministero delle comunicazioni

Ispettorati territoriali P.T.

Gli accertamenti hanno evidenziato problemi attinenti la demanialità degli immobili utilizzati dagli uffici e per i quali sussiste un contenzioso tra l'ex Ministero delle Finanze e le Poste S.P.A..

Si è riscontrata l'assenza di provvedimenti normativi per la regolamentazione funzionale degli Ispettorati territoriali. Gli Uffici infatti 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. È stata evidenziata, pertanto, la necessità, ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. 30.3.2001 n. 165, di predisporre provvedimenti normativi che definiscano l'organizzazione e le attribuzioni degli Uffici periferici.

Infine, sono state rilevate carenze nella capacità di recupero dei canoni non versati dagli utenti e nel recupero delle sanzioni comminate rispetto al loro numero.

3.2.8. Ministero dell'istruzione

Progetto IFTS (istruzione e formazione tecnica superiore): sui fondi per la formazione post-secondaria presso Uffici Scolastici Regionali, Provinciali ed Istituti scolastici del territorio nazionale.

Il Progetto, articolatosi in 25 verifiche, ha posto in luce innanzitutto i ritardi annosi di alcune strutture scolastiche regionali nell'utilizzo degli appositi fondi, con conseguente mancato o ritardato coinvolgimento degli studenti che avrebbero avuto titolo ad una ulteriore qualificazione in tempi immediatamente successivi al conseguimento del diploma di 2° grado.

Inoltre:

a) i corsi IFTS relativi al 1999-2000 e 2000-2001 si sono attivati in tempi relativamente brevi rispetto agli anni di riferimento, ma quelli conclusi si attestano nel 2007 (e cioè a distanza di più di 7 anni) in alcune regioni intorno al 30% (Puglia-Sicilia);

b) le Istituzioni Scolastiche che hanno partecipato al corso in veste di intermediari, si sono limitate a trasferire fondi statali agli Enti attuatori dei corsi, riconosciuti dalle Regioni, omettendo di esercitare alcun riscontro amministrativo-contabile sulla loro gestione.

c) dall'esame della tipologia di corsi svolti, si nota una limitata concertazione con i soggetti del mondo economico: nella maggior parte dei corsi attivati, le formule progettuali e gli Enti attuatori nelle singole zone risultano essere quasi sempre i medesimi;

d) i tempi della rendicontazione da parte delle Regioni appaiono oltremodo lunghi: nel 2007 la maggior parte delle contabilità 2000-2001 non sono state ancora completamente definite.

Istituti scolastici

Le verifiche presso alcuni istituti, richieste in prevalenza dai revisori dei conti degli ambiti scolastici, oltre a far emergere o confermare irregolarità nella gestione della contabilità e nella tenuta delle relative scritture, hanno fatto riscontrare indebiti affidamenti di particolari funzioni a docenti e personale amministrativo, con relativa illegittima erogazione di emolumenti.

È emersa inoltre una non corretta contabilizzazione degli interessi attivi e passivi da parte degli istituti di credito cassieri, a danno degli istituti scolastici, non rilevata dagli stessi. A seguito delle verifiche dei SIFiP si sono attivati i necessari processi di recupero delle somme.

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, archeologici, nonché alle Soprintendenze speciali ai poli museali di Venezia, Firenze e Napoli) hanno confermato le criticità nei rapporti contrattuali con i concessionari dei cosiddetti servizi aggiuntivi (biglietteria, vendita di pubblicazioni, gestione di servizi ristoro) evidenziando frequenti ritardi nei pagamenti dei canoni e l'insorgere di vertenze, non sempre seguite con la dovuta attenzione e tempestività. Nel caso di concessioni temporanee di spazi per specifici eventi, le esenzioni dal canone non sono state talvolta adeguatamente motivate, ingenerando l'ipotesi di danni all'erario.

Archivi di Stato

Nel corso dell'anno 2007 è proseguita l'attività di verifica della legittimità e proficuità delle spese nonché del regolare funzionamento dei predetti uffici.

Come in precedenza rilevato, le visite ispettive hanno evidenziato 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 per singolo profilo professionale e sede dipendente, onde provvedere a normalizzare le situazioni di carenza e/o al soprannumero di personale concentrato in alcune qualifiche funzionali, nonché quelle di impropria "utilizzazione temporanea" di personale presso le varie sedi di servizio.

Parimenti, è stato riscontrato il mancato superamento degli annosi ritardi nei complessi lavori di adeguamento, ai quali dovrebbero essere sottoposte le sedi degli Archivi di Stato (spesso ubicate in edifici di interesse storico-artistico) al fine della messa in sicurezza e della prevenzione dei danni per il patrimonio documentale.

Non sono mancate irregolarità nella gestione della 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'informatizzazione degli uffici, che vanificano, almeno in parte, i considerevoli investimenti effettuati, con palesi ritardi nella realizzazione dei programmi avviati.

Varie irregolarità si sono riscontrate nella registrazione dei beni di facile consumo e carenze nel funzionamento delle commissioni di scarto e di sorveglianza sugli archivi, con conseguente esigenza di richiamare alla scrupolosa osservanza dei criteri di valutazione del patrimonio archivistico in ordine ai 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 stata rilevata, altresì, l'adozione di un'impropria modulistica di rendicontazione da inoltrare alle locali Ragionerie Provinciali dello Stato (ora Territoriali), in particolare per i fondi residui riferiti specificatamente ad ogni esercizio di provenienza (si sono notati al riguardo comportamenti difformi tra i diversi Istituti archivistici), oltre al 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 riscontrate nel corso delle verifiche 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 particolari procedure di gara, con tempi notevolmente allungati, che 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, unita-

mente 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).

Inoltre, si è constatato che i predetti fondi sono anche utilizzati per effettuare, nei casi di necessità, pagamenti non strettamente attinenti alle finalità per le quali i fondi stessi sono affluiti in contabilità.

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 e, 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 della 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.

3.2.10. Ministero delle infrastrutture

Sono state effettuate verifiche 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 (per l'attività di progettazione) e dell'affidamento di incarichi professionali esterni.

In merito al primo argomento, si premette che, a norma dell'art. 24 del capitolato generale d'appalto, le sospensioni dei lavori dovute alla redazione delle perizie di variante devono essere disposte per un lasso di tempo adeguato alla complessità e importanza delle modifiche e che comunque le sospensioni per un tempo superiore ad un quarto della durata complessiva dei lavori comportano la possibilità per l'impresa di chiedere lo scioglimento dal contratto.

Da un esteso esame degli atti di gare, si è riscontrato con notevole frequenza che i tempi eccessivamente lunghi di fermo cantiere, a causa di responsabilità della strutture interessate (caserme, carceri ecc.), comportano nella grande maggioranza dei casi l'iscrizione di riserve tese al riconoscimento dei danni subiti con inevitabili maggiori esborsi per la stazione appaltante.

Una delle altre principali cause dell'eccessivo prolungamento della durata delle sospensioni è da rinvenire nella redazione e nella procedura di approvazione delle perizie di variante.

Per la definizione e la conclusione del relativo iter trascorrono diversi mesi e in molti casi si supera l'anno.

I predetti tempi sono assolutamente incongrui a causa della farraginosità e vischiosità della procedura, della mancanza di un adeguato controllo sui tempi da parte dei responsabili del procedimento, delle lungaggini da parte dei Comitati Tecnici nell'approvazione delle variazioni.

Dall'esame a campione effettuato dagli ispettori è emerso che le sospensioni disposte appaiono sovente illegittime e quindi causa di riserve da parte dell'impresa cui, ovviamente, consegue condanna per l'amministrazione: nel periodo 2002-2006, a seguito delle riserve iscritte dalle ditte appaltatrici, 14 accordi bonari hanno comportato un esborso da parte dei Provveditorati di 18.609.425 euro, mentre 7 sentenze arbitrali hanno condannato l'amministrazione a rifondere 3.038.703 euro.

Con riferimento al secondo aspetto esaminato, oltre alla distribuzione "a pioggia" dell'incentivo a tutti gli appartenenti agli uffici, registratosi in taluni Provveditorati ed alla non con-

formità alle disposizioni nazionali e locali delle quote attribuite per le differenti responsabilità progettuali, l'attenzione degli ispettori si è incentrata anche sulle modalità di erogazione degli emolumenti per attività svolte dai Provveditorati in convenzione con enti pubblici.

In tre regioni tali enti hanno proceduto a liquidare l'incentivo come se si trattasse di compenso relativo a collaborazione occasionale, applicando la ritenuta d'acconto fiscale al 20% e omettendo le ritenute – e poi i versamenti – relative ai contributi assistenziali e previdenziali. I pagamenti sono stati effettuati direttamente sui conti correnti dei dipendenti, senza alcuna comunicazione all'ufficio competente.

Si è pertanto verificato un danno erariale per la quota di detti contributi non trattenuta ai dipendenti dei Provveditorati, e comunque una evasione contributiva ai danni dell'INPDAP, al quale sono stati comunicati i riscontri ispettivi.

Si riporta, in allegato alla presente relazione, il testo completo della relazione finale redatta a conclusione del monitoraggio (All. 2).

3.2.11. Avvocatura dello Stato

Nell'anno 2007 sono proseguite le verifiche agli uffici dell'Avvocatura dello Stato con riguardo, in particolare, alla 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 consegnatario;

- carenze nell'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni;

- necessità di emanare apposite direttive in materia di gestione dei fondi derivanti dalla movimentazione di valori e contanti riferita agli onorari ed alle competenze introitati dalle Avvocature distrettuali non ritenuti suscettibili di immediato versamento alla Tesoreria Provinciale dello Stato (ex art. 4 del D.P.C.M. 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 segnalata 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. Si chiarisce che la gestione dei fondi di cui trattasi attiene alle *“quote dovute ai funzionari dell'Avvocatura dello Stato, sulle somme versate dalle controparti, per competenze di avvocati e procuratori, poste a loro carico nei giudizi sostenuti direttamente dalla stessa Avvocatura, le quali, detratte le spese gravanti le competenze medesime, debbono essere versate al Tesoro per essere successivamente ripartite”*.

Con nota prot. 483 del 3 gennaio 2007 è stato rappresentato al Segretariato Generale dell'Avvocatura generale dello Stato di Roma l'opportunità dell'apertura di un conto corrente dove riversare le entrate e le spese relative ai fondi amministrati. Alla data odierna non è pervenuto alcun riscontro in merito.

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 con-

tabile, 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 un numero di sedi individuato a campione 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, per altro, 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 revisionale, dando disposizioni di applicazione di criteri corretti.

Camere di Commercio Italiane all'Estero

Le Camere di Commercio Italiane all'Estero (C.C.I.E.) sono associazioni di imprenditori e di professionisti, italiani e locali, riconosciute dal Governo italiano in virtù della legge 1.7.1970 n. 518.

Presentano attualmente una rete di 140 organismi a base associativa che operano in 48 paesi del mondo e raggruppano circa 24 mila imprese associate. Di queste circa il 70% sono aziende locali interessate all'interscambio con l'Italia.

Esse costituiscono una struttura aggiuntiva a quella dell'Istituto del Commercio con l'Estero (I.C.E.) a supporto del sistema di interscambio economico e commerciale tra il nostro paese e le altre nazioni e giocano un ruolo di primo piano nei processi di incremento delle relazioni informative, operative e di partnership economica tra una molteplicità di destinatari in ambito nazionale (Enti funzionali, Camere di Commercio e Unioni Regionali, Associazioni, Regioni, Comuni) ed extra nazionale.

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.

Durante gli accertamenti, 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 nonchè riguardo la rendicontazione dei progetti cofinanziati e, più in generale, la contabilità camerale.

3.3.2. Sviluppo economico

Camere di commercio

L'attività di verifica annuale presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura (CCIAA) e rispettive aziende speciali è stata realizzata con accertamenti condotti contemporaneamente da un gruppo d'ispettori presso sette Camere con sede in sette diverse regioni. Il campione significativo è stato scelto tenendo conto della dislocazione geografica (nord, centro, sud) e della dimensione delle Camere (grandi, medie e piccole).

Le problematiche di maggior rilievo emerse dalle verifiche sono state formalizzate in un documento di sintesi inviato dal Ministro dell'economia e delle finanze con nota 96710 del 7 luglio 2007 alle amministrazioni vigilanti al fine di porre in essere opportuni rimedi alle criticità segnalate. Esse investono alcuni aspetti di portata generale e relative al corretto e proficuo svolgimento dei compiti affidati alle Camere di Commercio.

Registro delle imprese

Si premette che alle Camere di Commercio è affidata la gestione del registro delle imprese; per tale funzione Unioncamere ha posto in essere, attraverso Infocamere, un sistema informatico che con diversi applicativi consente la gestione dei dati delle imprese elaborandoli in modi diversi secondo l'uso cui sono diretti.

Esistono, pertanto più banche dati che consentono il monitoraggio delle imprese in relazione ad alcuni elementi specifici (es. consistenza, situazione delle imprese iscritte, imprese tenute al pagamento del diritto annuale).

La precisazione si rende necessaria perchè i dati variano non solo secondo il momento della rilevazione, ma anche in funzione della banca dati utilizzata. Determinare correttamente il numero di imprese attive in qualsiasi momento della vita dell'ente, consente di individuare la giusta classe di appartenenza della Camera a fini amministrativi.

Le norme vigenti, infatti, collegano alcuni parametri organizzativi dell'ente camerale al numero delle imprese iscritte nel registro (es. numero dei consiglieri, entità dei compensi previsti per gli organi e per il Segretario Generale). Il sistema delineato dalla norma mostra alcuni limiti laddove non tiene conto del fatto che nel registro delle imprese sono presenti, aziende non più attive, fallite, cessate ma non cancellate, ecc.

Se, infatti, è corretto mantenere notizie delle imprese inattive a fini statistici e giuridici (ad esempio per ricerche storiche per eventuali azioni penali, civili ed amministrative), non risulta opportuno tenerne conto in sede di determinazione delle dimensioni dell'ente in quanto esse non concorrono al finanziamento della Camera.

Il dimensionamento dell'ente camerale è basato principalmente sul numero delle imprese e il parametro finanziario è spesso sottovalutato, anche nei casi in cui la norma lo richiede espressamente.

Gestione delle risorse

Le verifiche hanno consentito di mettere a confronto i dati di bilancio delle diverse Camere, evidenziando come non vi sia una correlazione diretta tra numero delle imprese ed entrate correnti. Si è accertato, infatti, che ad uno stesso numero di imprese iscritte, corrispondono entrate diverse e in alcuni casi a fronte di un numero inferiore di imprese iscritte corrispondono entrate nettamente superiori.

Per le Camere verificate il diritto annuale e i diritti di segreteria, rappresentano, in media, l'87% delle entrate correnti.

Le differenze finanziarie sono insite nella natura delle Camere di commercio, Enti rappresentativi delle forze economiche del territorio, ma è necessario che di tali differenze si tenga conto per consentire agli Enti camerali di non limitare l'uso delle risorse al mantenimento delle strutture burocratiche bensì di destinare una quota consistente delle stesse alla promozione dello sviluppo economico.

Il problema della "dimensione ottimale" degli Enti Camerali è stato posto con forza in occasione della istituzione di nuove province.

Un'attenta analisi delle risorse necessarie ad assicurare un corretto funzionamento dell'ente ha evidenziato che, al di sotto delle 40.000 imprese, il rapporto tra costi strutturali ed entrate proprie (in prevalenza diritto annuale) è, in media, pari al 58,43%, rispetto ad una media nazionale del 43,13%.

È, pertanto, evidente che la determinazione della dimensione delle Camere di commercio, 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.

Tale conclusione trova altresì conforto nell'analisi dei dati di spesa che evidenziato una prevalenza delle spese strumentali (per tali si intendono quelle dirette al mantenimento dell'ente) su quelle istituzionali dirette alla promozione economica.

In particolare, si è osservato che il costo del personale assorbe, in media, risorse pari al 42% delle spese correnti, quelle di funzionamento incidono per un ulteriore 14%. Le spese per la promozione economica rappresentano in media il 24% delle spese correnti.

Aziende speciali

Una particolare problematica è stata rilevata in relazione al ricollocamento del personale delle Aziende speciali sopresse. È stato, infatti, accertato che in occasione della soppressione di alcune Aziende Speciali, a suo tempo costituite dalla Camera di commercio a norma dell'art. 2 comma 2 della legge 29.12.1993 n. 580, il personale delle stesse, cui è normalmente applicato il contratto del settore commercio, è stato fatto transitare nell'organico della Camera di Commercio.

In proposito è utile premettere che le Camere di commercio hanno tradizionalmente sostenuto la particolare posizione delle Aziende speciali come proprie articolazioni funzionali, caratterizzate da strutture completamente separate, con significativi profili di autonomia, in quanto dotate di personalità giuridica, di una propria partita IVA ed iscritte al registro delle imprese.

Tali caratteristiche di specialità hanno giustificato e favorito la diffusione delle aziende speciali e hanno, altresì, giustificato l'esenzione delle stesse da una serie di norme, tra cui quelle di contenimento delle spese (circolare 15 giugno 2006 n. 5544 del Ministero delle attività produttive), o quelle relative alla obbligatorietà del ricorso alle convenzioni CONSIP o al MARKET PLACE CONSIP, nonché quelle relative alle modalità di reclutamento del personale e al contenimento delle spese.

Alla luce di quanto sopra, la descritta prassi del transito automatico di personale nei ruoli delle Camere di commercio appare viziata da rilevanti aspetti di illegittimità, conseguenti alla disparità di trattamento economico e giuridico rispetto al personale camerale ed alla elusione della disciplina in materia di accesso al pubblico impiego attraverso concorsi pubblici.

3.3.3. Lavoro e previdenza sociale

Enti Previdenziali

Nel 2007 è proseguita l'attività di verifica presso gli 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 norme¹ 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 (legge 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.

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 pro-

¹ 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.

cedura, 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 di Previdenza. In questi casi, i comuni provvedono ad adempiere comunicando le variazioni anagrafiche attraverso la trasmissione di appositi elenchi nominativi.

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.

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 è costituita dai 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 sulle procedure seguite dagli enti previdenziali per il recupero delle somme erogate e non dovute, hanno evidenziato 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). 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 (fino a 3 anni) per ottenere il riaccredito delle somme da parte dell'ufficio pagatore.

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 familiari), gli Enti procedono alla concessione del beneficio sulla base delle autocertificazioni acquisite e procedono all'accertamento della veridicità delle stesse in misura percentuale inferiore a quella stabilita dal D.P.R. richiamato. Tale modo di operare è applicato anche nel caso di concessione dei benefici previsti in materia di ammortizzatori sociali (Cassa integrazione guadagni).

Le verifiche effettuate presso le sedi periferiche degli enti previdenziali, oltre a confermare le criticità già rilevate in materia di controllo circa la permanenza dei requisiti che legittimano la corresponsione delle prestazioni previdenziali, hanno consentito di rilevare alcune criticità in materia di gestione degli immobili.

Come è noto, infatti, il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali è stato cartolarizzato, ma la gestione sia delle procedure di vendita, sia degli immobili ancora invenduti è, per convenzione, rimasta di competenza degli enti.

L'esame delle procedure e delle attività nella citata materia, ha evidenziato carenze, alcune delle quali conseguenza delle pregresse modalità di gestione. Si è accertato, infatti, che in alcuni casi il disordine amministrativo in cui versava la gestione degli immobili ha determinato ritardi ed inadempienze nel recupero delle morosità e, per gli immobili cartolarizzati, l'insorgere di un contenzioso legale per il quale l'ente non è stato in grado di approntare una difesa efficace.

3.3.4. Trasporti

Autorità Portuali

Il riordino della legislazione in materia portuale è stato effettuato con legge 28 gennaio 1994 n. 84, 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 quattro 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;
- situazione di disordine nella tenuta dei registri dei beni e pertinenze demaniali;
- mancata attuazione dei piani regolatori da parte del Comitato portuale di ciascun ente;
- 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 - Direzioni aeroportuali e Società di gestione degli aeroporti

Nell'ambito degli accertamenti amministrativo-contabili svolti presso le Direzioni Aeroportuali 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 Direzioni aeroportuali ed alle coesistenti Società di gestione sono emerse situazioni di anomalie ed irregolarità nel funzionamento delle stesse e nei rapporti tra l'Amministrazione e le 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.

In relazione ai rapporti concernenti la regolare esecuzione delle concessioni aeroportuali da parte delle Società di gestione si sono rilevati:

- 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;
- mancata riscossione delle imposte regionali per emissioni sonore;
- mancato versamento all'erario dei proventi per sanzioni amministrative per violazione di ordinanze della D.A.

Il lavoro di verifica, in analogia a metodologie ispettive già collaudate per il passato, ha consentito anche di evidenziare, attraverso una serie di indicatori, gli aspetti finanziari, patrimoniali ed economici delle gestioni aziendali.

Tutto ciò 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.

Il Ministero vigilante ha più volte indirizzato note all'ENAC perchè siano tenute nella massima considerazione tutte le questioni sollevate nel corso delle verifiche ispettive, monitorando periodicamente l'aggiornamento delle risposte ai rilievi nonché l'attuazione di provvedimenti idonei al superamento delle irregolarità.

3.3.5. Ambiente e tutela del territorio e del mare

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e dei servizi Tecnici

La verifica presso l'Agenzia, richiesta dal Ministro competente, è stata eseguita per accertare principalmente la correttezza delle procedure di acquisizione e gestione delle risorse umane ed ha confermato la complessità dell'organismo sia in termini di dimensione (circa 1.269 unità di personale in organico cui devono essere aggiunte le unità con contratti di consulenza o di collaborazione), sia in termini di situazioni giuridiche e amministrative correlate alle diverse tipologie di contratti collettivi applicati.

Gli accertamenti hanno evidenziato criticità in ordine ai provvedimenti di reclutamento delle risorse umane, sia attraverso la stipula di contratti a tempo determinato, sia per contratti di collaborazione caratterizzati dall'assenza di procedure selettive o di accertamento della sussistenza dei presupposti richiesti dalle norme per una legittima instaurazione del rapporto.

Parchi nazionali

Sono state effettuate verifiche presso quattro 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 che gli enti hanno particolari difficoltà ad avviare le attività che dovrebbero consentire l'acquisizione di entrate proprie e garantire la possibilità di un pur minimo autofinanziamento.

Nei casi verificati sono state riscontrate carenze organizzative che hanno impedito all'Ente di acquisire le entrate spettanti da convenzioni stipulate, a causa della mancata predisposizione di procedure di raccordo dei soggetti interessati e di riscontro delle somme acquisite.

Analoghe carenze sono state evidenziate nella gestione del materiale divulgativo e dei gadget per la mancata predisposizione di sistemi di registrazione dei beni, la conseguente incertezza sulle quantità effettivamente presenti, la mancata individuazione di personale responsabile della gestione o l'affidamento a terzi senza la predisposizione di apposite garanzie.

L'esame dell'andamento dei residui passivi ha anche evidenziato la conservazione di poste che, oltre a non possedere i presupposti richiesti, indicano la mancata attivazione delle procedure di monitoraggio e controllo delle spese. Ciò determina, dal 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 lungo tre linee direttrici: le verifiche ad ampio raggio presso alcune Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere del Servizio Sanitario Nazionale, il "Progetto Salute" e la prosecuzione degli accertamenti sulle strutture periferiche della Croce Rossa Italiana, per un totale di 45 accessi ispettivi.

In particolare, il Progetto Salute è stato dedicato, come già nell'anno 2006, alle tematiche dell'attività libero-professionale intramuraria (A.L.P.I.), alle modalità di erogazione, da parte

delle strutture sanitarie, delle prestazioni istituzionali (visite, esami diagnostici ecc.) e delle relative misure per la riduzione delle liste di attesa, ai provvedimenti per il contenimento dell'attività prescrittiva dei medici di base.

In tali campi continuano a riscontrarsi numerose irregolarità e carenze quali l'inosservanza dell'obbligo di acquisire le prenotazioni tramite il CUP - Centro Unico di Prenotazione, l'omessa predeterminazione e programmazione degli spazi interni da destinare all'ALPI, l'omessa costituzione dei servizi ispettivi per il controllo della esclusività (presso le strutture pubbliche) delle prestazioni dei medici, la mancata vigilanza nella fase di determinazione delle tariffe da parte dei medici che richiedono l'autorizzazione ad effettuare detta attività, la determinazione delle quote di riparto degli introiti fra medici e strutture pubbliche in misura tale da non coprire neanche le spese dell'IRAP a carico dell'azienda.

In merito alle liste di attesa, il protrarsi dei tempi per alcune specialità è in parte addebitabile ad una sottoutilizzazione dei macchinari diagnostici e spesso all'assenza di informazioni al pubblico circa l'esistenza di soluzioni alternative, quali la possibilità di rivolgersi ad altre strutture, a fronte del pagamento del solo ticket.

È risultata inoltre insufficiente, quando non assente, l'attività di monitoraggio delle prescrizioni dei medici di famiglia, e, in ogni caso, carente l'azione nei riguardi dei medici individuati, anche reiteratamente, quali iperprescrittori.

L'attività ispettiva a più ampio raggio presso le aziende sanitarie ed ospedaliere ha evidenziato ulteriori criticità, fra cui: costo del personale in aumento per l'anno 2007, in violazione della norma della legge finanziaria 2007 che prevede una diminuzione dell'1,4% rispetto alla spesa del 2004; l'affidamento di incarichi temporanei di direzione di struttura complessa oltre il limite del 2% dell'organico dirigenziale; la contabilizzazione, da parte degli istituti tesoriери, a danno delle aziende, degli interessi passivi sulle anticipazioni in misura superiore a quanto previsto dalle convenzioni di tesoreria; il ricorso ad incarichi di consulenza in assenza dell'attivazione di procedure comparative di selezione; irregolarità nelle procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture.

Peraltro, in merito agli appalti di servizi ricorrenti e di ingente valore presso le aziende ospedaliere (mensa, lava-nolo ecc.), la irregolare esecuzione degli stessi ha dato luogo talvolta a fattispecie che lasciano ipotizzare danni erariali di rilevante entità (milioni di euro).

La gestione contabile dei Comitati periferici della Croce Rossa Italiana, verificati in numero di 14 a completamento di un ciclo iniziato nell'anno 2004, continua ad essere contraddistinta da una serie di criticità, riconducibili in via generale all'assenza di una adeguata struttura amministrativa. In particolare, si sono registrati:

- diffuse carenze (ritardi - omissioni) nell'attività di riscossione degli introiti per servizi resi ai privati;
- indebito pagamento di maggiori spese alle banche tesoriere, rispetto a quanto previsto nelle convenzioni;
- omessa effettuazione di ritenute fiscali e previdenziali sulla quota del valore dei buoni pasto eccedente il tetto non tassabile.

3.3.7. Università e ricerca

È stato attivato per la prima volta un ciclo di verifiche presso i consorzi interuniversitari, strutture di varia complessità e dimensioni che ricevono finanziamenti statali sia sotto forma di contributi di funzionamento che di contributi finalizzati alla realizzazione di specifici progetti.

Il dato critico più frequentemente riscontrato è un massiccio ricorso a consulenze esterne, non sempre giustificate sotto il profilo della loro necessità od opportunità.

In consorzi di maggiori dimensioni, si è evidenziata una regolamentazione del rapporto con il personale dipendente che, non facendo riferimento ad una unica fonte di contrattazione collettiva, produce un cumulo di benefici sui vari istituti del trattamento retributivo: tale circostanza, pur non censurabile sotto uno stretto profilo di legittimità, lo è certamente dal punto di vista della economicità, poiché detti trattamenti si pongono in genere al di sopra della media di quanto contemplato dai contratti dei settori pubblici e privati.

3.3.8. Attività produttive

Automobile Club federati e uffici federati

L'attività ispettiva dell'anno 2007 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 si è incentrata, pertanto, sulla valutazione dell'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 tali iniziative si segnala: 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: consegnatario dei beni; contabilità del materiale di facile consumo; inventario dei beni mobili;
- l'opportunità d'intensificare le visite fiscali di controllo relative al personale ;
- la mancata attivazione del protocollo informatico;
- le carenze in materia negoziale: offerte anomale; controlli sull'esecuzione del contratto; stipulazione del contratto; avviso di gara; procedure negoziate.

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;
- ritardi nell'aggiornamento delle formalità d'Ufficio;
- 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 in materia negoziale;
- mancata attuazione del protocollo informatico;
- carenze varie nella gestione del funzionario delegato.

Circa gli adempimenti in materia di sicurezza e della salute dei lavoratori, la competente Direzione centrale segreteria, organizzazione e coordinamento strategico dell'ACI ha assicurato che sono state assunte 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 2007 è proseguita l'attività di verifica presso gli enti locali che ha interessato le Province, i Comuni, le Aziende erogatrici di servizi pubblici, nonché le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (A.A.T.O.), ampliando l'oggetto di indagine anche al risultato di gestione, oltre agli argomenti già trattati negli esercizi precedenti.

La scelta degli organismi da verificare si è indirizzata sostanzialmente verso gli Enti che non avevano rispettato il patto di stabilità o presentavano un anomalo incremento delle spese di personale.

3.4.1. Province

Nel 2007 sono riprese le verifiche alle Amministrazioni provinciali presso alcune delle quali sono state rilevate irregolarità connesse con il mancato rispetto del Patto di stabilità e crescita e l'inosservanza delle limitazioni previste dalla normativa vigente con riguardo:

- al superamento del limite di spesa per l'acquisto di beni e servizi;
- alla costituzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- all'assunzione di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato;
- al ricorso ad assunzioni mediante l'istituto della mobilità;
- alla stipulazione di nuovi mutui.

Le altre irregolarità, che hanno interessato la contrattazione decentrata integrativa, la costituzione dei fondi del personale dirigente e non, nonché l'erogazione delle competenze accessorie al citato personale e il trattamento economico dei Segretari e vice segretari, rimarkano sostanzialmente quelle già rilevate nel passato presso i Comuni ed evidenziate nelle precedenti relazioni cui si rinvia.

3.4.2. Comuni

Gli accertamenti ispettivi presso i Comuni hanno interessato, per il 2007, il rispetto del Patto di stabilità interno, le spese di personale, le spese per contributi, gli incarichi professionali, l'indebitamento, l'affidamento di servizi pubblici locali ed il risultato di amministrazione.

Tale attività, come evidenziato per le Province, ha fatto emergere una serie di irregolarità già evidenziate nelle relazioni precedenti, cui si rinvia, mentre si riportano di seguito quelle che rappresentano le novità.

In particolare, a seguito di accordi presi con il Dipartimento del Tesoro - Direzione II - Debito pubblico, cui è affidato il coordinamento e la vigilanza sull'accesso ai mercati finanziari degli enti locali, sono stati effettuati una serie di accertamenti in materia di finanza derivata.

Tale argomento, già osservato negli anni precedenti nell'ambito dell'analisi dell'indebitamento di taluni Enti, ha subito nel 2007 una sostanziale evoluzione a seguito delle novità introdotte dalla legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296. Se ne è discusso in un seminario sulla gestione del debito degli Enti territoriali, nel quale sono emerse una serie di criticità irrisolte nel contratto di "Interest rate swap", che hanno indotto ad avviare la citata collaborazione tra il Dipartimento del Tesoro ed i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria Generale dello Stato.

Come accennato, la materia è divenuta da qualche tempo oggetto di attenzione da parte dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, soprattutto dal momento in cui il processo obbligato di risanamento finanziario ha coinvolto le autonomie territoriali, richiedendo loro un crescente contributo nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità fissati a livello europeo.

A fronte di una espansione dei compiti loro attribuiti, gli enti locali hanno visto progressivamente ridursi le proprie disponibilità finanziarie in termini reali.

Di conseguenza, la crisi di liquidità che è andata delineandosi ha sospinto gli enti territoriali ad un recupero finanziario affidato ad un più consistente ricorso al debito che, negli ultimi tempi, ha segnato livelli crescenti.

In tale panorama, le operazioni in strumenti derivati (swap ecc.) rispondono all'esigenza di fornire adeguata copertura al rischio finanziario delle operazioni di indebitamento concluse.

Il tutto si inquadra nell'ambito di una concezione evoluta e dinamica della gestione del debito (cd. "gestione attiva del debito"), che si concretizza in operazioni di ristrutturazione del debito pregresso al fine di ottimizzare il costo di indebitamento e minimizzare le relative spese.

Numerosi enti locali, stimolati dagli istituti di credito, hanno dunque deciso di addivenire ad una rinegoziazione della propria massa debitoria, agganciando la stessa ad un'operazione in strumenti derivati, conclusa nella quasi totalità dei casi nella forma del contratto di "*interest rate swap*".

Il quadro normativo prevede che l'accesso al mercato dei capitali da parte degli Enti di cui al D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 è coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in base al disposto dell'art. 41 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Il contenuto e le modalità del coordinamento sono stabiliti con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da emanare di concerto con il Ministero dell'Interno, sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.L.vo 28 agosto 1997, n. 281.

In data 1° dicembre 2003 è stato emanato il Decreto ministeriale n. 389, con il quale è stato adottato il regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte degli Enti locali.

Il regolamento disciplina le modalità con cui devono essere effettuate, da parte degli Enti locali, le comunicazioni al Ministero dell'Economia e delle Finanze relative alle operazioni effettuate.

L'art. 3 del predetto regolamento tratta delle operazioni in strumenti derivati, specificando quali sono le operazioni consentite ed a quali condizioni le stesse possono essere stipulate.

In particolare, in caso di operazioni di indebitamento effettuate in valute diverse dall'euro, è fatto obbligo di prevedere la copertura del rischio di cambio mediante "*swap* di tasso di cambio", inteso come un contratto tra due soggetti che assumono l'impegno di scambiarsi regolarmente flussi di interessi e capitale espressi in due diverse valute, secondo modalità, tempi e condizioni contrattualmente stabiliti.

Il comma 2 prevede che, in aggiunta alle operazioni di cui al comma 1, sono inoltre consentite le seguenti operazioni derivate:

a) "*swap* di tasso di interesse" tra due soggetti che assumono l'impegno di scambiarsi regolarmente flussi di interessi, collegati ai principali parametri del mercato finanziario, secondo modalità, tempi e condizioni contrattualmente stabiliti;

b) acquisto di "*forward rate agreement*" in cui due parti concordano il tasso di interesse che l'acquirente del *forward* si impegna a pagare su un capitale stabilito ad una determinata data futura;

c) acquisto di "*cap*" di tasso di interesse in cui l'acquirente viene garantito da aumenti del tasso di interesse da corrispondere oltre il livello stabilito;

d) acquisto di "*collar*" di tasso di interesse in cui all'acquirente viene garantito un livello di tasso di interesse da corrispondere, oscillante all'interno di un minimo e un massimo pre-stabiliti;

e) altre operazioni derivate contenenti combinazioni di operazioni di cui ai punti precedenti, in grado di consentire il passaggio da tasso fisso a variabile e viceversa al raggiungimento di un valore soglia predefinito o passato un periodo di tempo predefinito;

f) altre operazioni derivate finalizzate alla ristrutturazione del debito, solo qualora non prevedano una scadenza posteriore a quella associata alla sottostante passività.

Dette operazioni sono consentite ove i flussi con esse ricevuti dagli enti interessati siano uguali a quelli pagati nella sottostante passività e non implicino, al momento del loro perfezionamento, un profilo crescente dei valori attuali dei singoli flussi di pagamento, ad eccezione di un eventuale sconto o premio da regolare al momento del perfezionamento delle operazioni non superiore all'1% del nozionale della sottostante passività.

Con la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro n. 27 del 27.05.04, sono state meglio specificate le operazioni su derivati ammesse, facendo

presente che le operazioni di cui alle lettere da a) a d) erano da intendersi nella forma “*plain vanilla*”.

In particolare dal punto a) si intende esclusa qualsiasi forma di opzionalità, mentre i punti b), c) e d) si riferiscono esclusivamente all’acquisto da parte dell’ente degli strumenti ivi citati. E’ implicito nell’acquisto del “*collar*” l’acquisto di un “*cap*” e la contestuale vendita di un “*floor*”, consentita unicamente al fine di finanziare la protezione dal rialzo dei tassi di interesse fornita dall’acquisto del “*cap*”. Il livello del tasso a carico dell’ente allo scattare delle soglie deve essere coerente, sia con i tassi vigenti sul mercato, sia con il costo della passività antecedente alla conclusione dell’operazione derivata. Riguardo alle “altre operazioni derivate” previste alle lettere e) ed f), si precisa che le stesse devono in ogni caso essere riconducibili a combinazioni delle operazioni indicate alle lettere da a) a d). Si ritiene infatti che queste tipologie siano coerenti con il contenimento dell’esposizione dell’ente ai rischi finanziari conseguenti al rialzo dei tassi di interesse e quindi con l’obiettivo del contenimento del costo dell’indebitamento.

Da ultimo la Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (L.F. 2007), è intervenuta a modificare parzialmente il contesto normativo, prevedendo, all’art. 1, comma 737, la modifica dell’art. 41 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Sono stati aggiunti al predetto articolo i commi 2 bis e 2 ter, con i quali è stato introdotto l’obbligo di trasmettere al M.E.F. Dipartimento del Tesoro i contratti con cui si pongono in essere le operazioni di ammortamento del debito con rimborso unico a scadenza e le operazioni in strumenti derivati al Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro.

La predetta trasmissione deve avvenire prima della sottoscrizione dei contratti ed è elemento costitutivo dell’efficacia degli stessi.

Nel caso in cui le operazioni poste in essere risultino sottoscritte in violazione della normativa vigente, ne viene data comunicazione alla Corte dei Conti per l’adozione dei provvedimenti di competenza.

Per effetto della citata collaborazione la Direzione II - Debito pubblico, sulla base delle comunicazioni ricevute dagli Enti riguardanti operazioni di ammortamento del debito e operazioni in derivati, segnala anche ai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria Generale dello Stato, per l’eventuale seguito di competenza, i casi in cui le operazioni concluse risultino prive di copertura del rischio di tasso, come previsto dal decreto interministeriale 1 dicembre 2003, n. 389 e successivo decreto direttoriale del 3 giugno 2004, n. 128, considerato che tali contratti non rientrano tra quelli espressamente elencati all’art. 3, comma 2, del citato decreto interministeriale, né da una combinazione delle stesse operazioni.

Tale sinergia, iniziata a giugno 2007, ha portato ad effettuare n. 12 verifiche presso altrettanti Comuni evidenziando le seguenti irregolarità:

- sottoscrizione del contratto di “*Interest rate swap*” con vendita di opzioni digitali;
- stipula di contratti *interest rate swap* contenenti *opzioni digitali*, cosiddetti *zuma swap* con *opzioni path dependent* (o “*memory swap*”), non conformi alla normativa vigente in quanto non riconducibili alla forma *plain vanilla*;
- sottoscrizione di contratti di “*Interest rate swap*” con presenza di opzioni complesse;
- errata imputazione dei proventi accertati (*up-front* e flussi differenziali periodici) connessi alla stipula dei contratti “*interest rate swap*”;
- illegittimo utilizzo di tali proventi per il finanziamento delle spese di parte corrente anziché degli investimenti.

Si aggiunge, infine, che dalle prime risposte pervenute è emersa la disponibilità, da parte delle società che hanno proposto le operazioni di “*swap*”, a modificare quelle considerate illegittime. In un caso il Comune che aveva conferito mandato di “*advisor*” ad una Banca, richiamando l’obbligo di tutela che discende dal rapporto di fiducia tra l’Ente pubblico e l’Istituto affidatario, ha rimesso il contenuto del referto ispettivo alla stessa, chiedendo di “formulare eventuale nuova proposta di rimodulazione dei contratti già posti in essere, che rispetti ... le norme legislative vigenti e ... non sia penalizzante per l’Ente, che pertanto non potrà subire costi aggiuntivi o penalità, dovendosi evidentemente ripristinare la regolarità in materia di operazioni di finanza derivata”.

Con riferimento al risultato di amministrazione, dall'esame dei referti ispettivi le irregolarità più frequentemente rilevate sono le seguenti:

- chiusura dei conti consuntivi con disavanzo della gestione di competenza e disequilibrio di parte corrente del bilancio;
- disavanzo di cassa, derivante prevalentemente dalla gestione di parte corrente del bilancio, con continuo ricorso ad anticipazione di tesoreria, fino al raggiungimento del limite massimo prescritto;
- indebita iscrizione di residui attivi insussistenti;
- formazione di debiti fuori bilancio;
- mantenimento in bilancio di residui attivi privi degli idonei requisiti e del prescritto titolo giuridico;
- indebito utilizzo dell'avanzo di amministrazione in parte fittizio, a causa della presenza di residui attivi insussistenti;
- ritardi nella riscossione dei proventi, con ripercussioni negative sulle disponibilità di cassa e sul rischio di prescrizione del diritto.

Per quanto riguarda l'analisi dei bilanci degli Enti locali ed in particolare i risultati di gestione, è utile segnalare la verifica effettuata presso un Comune di rilevanti dimensioni, ai sensi dell'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che consente al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'acquisizione di ogni utile informazione presso gli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del D. L.vo 30.3.2001, n. 165.

Tale verifica, che ha evidenziato rilevanti criticità finanziarie, ha dato lo spunto per sperimentare un sistema di monitoraggio utile a prevenire situazioni che possono sfociare nella dichiarazione di dissesto dell'Ente.

Al riguardo, nonostante i vari tentativi effettuati dal Legislatore nell'ultimo periodo, attualmente l'Ordinamento italiano non dispone di efficaci e tempestivi strumenti di coordinamento della finanza locale con la finanza statale, soprattutto per quanto concerne la capacità di prevenire i default² dei vari enti decentrati.

Tuttavia, l'esperienza dell'attività dei S.I.Fi.P. ha evidenziato che le dinamiche che portano al dissesto – causa di un deciso peggioramento degli standard di vita della cittadinanza, anche in termini di fruibilità dei servizi, nonché di una situazione di stagnazione dell'economia locale – hanno origine da crisi finanziarie che si manifestano dopo un periodo più o meno lungo di disavanzi di parte corrente del bilancio, fronteggiati, per quanto concerne la competenza, con accertamenti di entrate straordinarie talora fittizie e, per ciò che riguarda la cassa, con l'utilizzo delle entrate aventi specifica destinazione o di finanziamenti a breve termine (anticipazione di tesoreria, aperture di credito ecc.). Conseguentemente, la liquidità si esaurisce in modo definitivo e l'Ente non riesce a onorare, in nessun modo, le proprie obbligazioni.

Questa situazione è inoltre accompagnata, com'è comprensibile, da un altro fenomeno anomalo: l'emergere delle passività fuori bilancio.

L'attuale mancanza di sistemi di monitoraggio utili a prevenire situazioni del genere, che, seppur di livello locale, hanno (ed avranno sempre di più) conseguenze molto pesanti anche sull'intera finanza pubblica nazionale, induce a ricercare nuovi strumenti capaci di evidenziare gli elementi sintomatici dell'imminente crisi finanziaria.

Lo stesso Patto di stabilità interno, non è risultato sufficiente e utile strumento di monitoraggio e di prevenzione delle crisi finanziarie, poiché il formale rispetto dello stesso non sempre garantisce che l'ente sia in condizioni di reale solidità finanziaria. Di converso, il mancato rispetto dello stesso non indica che l'ente sia in una condizione di difficoltà strutturale e non congiunturale.

Peraltro, non bisogna dimenticare che il Patto di stabilità interno rimane, essenzialmente, uno strumento che mira a coinvolgere le Amministrazioni locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, più che certificare la solidità finan-

² I termini *default* e *dissesto* sono utilizzati in modo equivalente, anche se, nell'Ordinamento italiano, soltanto il dissesto è uno specifico istituto giuridico previsto dal D.Lgs. 267/2000 (artt. 242 e ss.).

ziaria dell'Ente. La valutazione dell'efficacia ordinamentale di questo strumento, pertanto, deve essere effettuata avendo come parametro principale la sua capacità di rendere partecipe il comparto degli Enti locali al risanamento dei conti pubblici e al rispetto degli obiettivi conseguenti alla nostra partecipazione all'Unione monetaria europea.³

Nel corso del tempo dovrebbe risultare molto più efficace, ai fini di prevenzione, il meccanismo previsto dall'art. 1, commi 166, 167 e 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006), che prevede un sistema di controllo integrato sulle risultanze dei bilanci di previsione e dei rendiconti di gestione delle Amministrazioni locali, imperniato su uno stretto rapporto collaborativo fra organo di revisione dell'Ente e Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.⁴

Resta comunque ferma l'esigenza di individuare un sistema che tenda a prevenire in modo tempestivo lo stato di dissesto degli Enti locali, al quale accompagnare anche un complesso di sanzioni specifiche e mirate nei confronti degli amministratori locali e del personale dirigenziale, tendente a scoraggiare comportamenti irresponsabili.

A questo riguardo, è stato messo a punto e sperimentato nel 2007 un sistema di rilevazione dei dati di bilancio informatizzato, che consente di fare emergere criticità non facilmente evidenziabili con le vecchie tecniche di acquisizione dei dati. Il vantaggio di tale procedura è l'univocità della rilevazione che consente innanzitutto una riduzione dei tempi ispettivi, di coordinamento e redazione di eventuali reports finali, ma ha anche il vantaggio di potere agevolmente confrontare i dati acquisiti presso i diversi Enti.

Gli schemi di analisi di bilancio rilevano i dati del bilancio preventivo, del bilancio preventivo assestato, del conto consuntivo e sviluppano in automatico il contenuto di tali elementi nello schema dei dati di riepilogo, che consente di confrontare i dati previsionali con quelli di consuntivo e di creare i corrispondenti grafici. Tali schemi di analisi consentono, inoltre, di evidenziare:

- i dati riassuntivi della gestione di competenza pura (accertamenti/impegni);
- il saldo complessivo della gestione di cassa (pagamenti/riscossioni competenza e residui) al lordo ed al netto delle anticipazioni di tesoreria e dei finanziamenti a breve;
- l'equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di competenza;
- l'equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di cassa;
- la classificazione della spesa corrente per interventi;
- la classificazione della spesa in conto capitale per interventi;
- il risultato di amministrazione.

³ In realtà, i descritti caratteri del Patto sono stati in parte modificati dall'art. 1, comma 684, della L. 296/2006 (L. Finanziaria 2007) che prevede che "Il bilancio di previsione degli Enti locali ai quali si applicano le disposizioni del patto di stabilità interno deve essere approvato, a decorrere dall'anno 2007, iscrivendo le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza in misura tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità interno determinato per ciascun anno. Gli Enti locali che hanno approvato il bilancio di previsione in data anteriore a quella dell'entrata in vigore della presente legge provvedono ad apportare le necessarie variazioni di bilancio". Le regole del Patto, in questo modo, divengono requisito di legittimità del bilancio di previsione e dei conseguenti provvedimenti di variazione del bilancio stesso.

⁴ L'art. 1, commi 166, 167 e 168, della L. Finanziaria 2006, prevede che:

"Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'Amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'Ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno".

3.4.3. Aziende erogatrici di servizi pubblici

Per tali aziende l'attività 2007, oltre alle problematiche già evidenziate nella relazione precedente in ordine alla modalità di affidamento di servizi pubblici locali, ha fatto emergere diverse criticità.

Riguardo all'erogazione del premio di risultato sono state rilevate irregolarità concernenti:

- l'erogazione ai dipendenti del premio di risultato in sovrapposizione alle corresponsioni aziendali esistenti allo stesso titolo, con conseguente aumento del costo complessivo per la società;

- la trasformazione del premio in questione in una voce retributiva fissa, determinata sulla base di risultati ormai consolidati e avulsa da qualsiasi miglioramento progressivo degli obiettivi aziendali o del livello delle prestazioni;

- l'inserimento nel premio di risultato di una quota “*una tantum*” in assenza di un accordo aziendale con indicazione “*ex ante*” di un programma di azione e di un obiettivo da raggiungere.

Tra le altre provvidenze erogate è necessario segnalare: la corresponsione dell’“*incentivo all'esodo*”, non previsto da alcuna norma o istituto contrattuale ed in assenza di una convenienza economica da parte della società e dell'indennità di preavviso con contestuale dispensa dal servizio.

Una questione rilevante, anche perché generalizzata, è emersa con riferimento all'orario di lavoro per alcune categorie di personale addetto ai servizi ausiliari per la mobilità e, talvolta, estesa anche al personale impiegatizio. Al riguardo è stata accertata una riduzione dell'orario di lavoro articolato su 38 ore settimanali contro le 39 ore previste dalla contrattazione nazionale.

Inoltre, gli accertamenti hanno evidenziato che, in taluni casi, la contrattazione aziendale è in contrasto con la disciplina contrattuale nazionale.

Per quanto concerne le indennità di carica sono stati rilevati casi di attribuzione, al Presidente e/o a componenti del Consiglio di amministrazione, di compensi in misura superiore al massimo consentito dalla normativa vigente ed è stata rilevata la mancata riduzione del compenso annuo corrisposto al Presidente, in contrasto con l'art. 1, commi 725 e 726, della Legge 27.12.2006, n. 296.

Infine, tra le altre irregolarità si segnalano:

- la mancata riduzione del numero dei componenti del Consiglio di amministrazione delle Società partecipate in contrasto con la normativa vigente (art. 1, comma 729, della legge 27.12.2006, n. 296);

- il mancato conseguimento della percentuale minima di copertura dei costi operativi di esercizio, al netto dei costi di infrastruttura, con i ricavi da traffico, per le società di gestione del trasporto pubblico;

- l'affidamento di incarichi di consulenza e di collaborazione continuativa in contrasto con la normativa vigente;

- l'errata applicazione della normativa in materia di trasferta per motivi di servizio;

- la corresponsione di contributi a favore di associazioni di varia natura non rientranti nell'oggetto sociale della società;

- l'illegittima assunzione di obbligazioni per conto della società da parte di soggetti in totale carenza di rappresentatività della stessa e conseguenti indebiti pagamenti degli importi alle stesse correlati.

3.4.4. Agenzie regionali

Nel corso dell'anno 2007, è stato avviato un nuovo filone di indagini che ha interessato l'assetto organizzativo e la gestione finanziaria di n. 3 Agenzie regionali per le erogazioni, lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo e di n. 1 Agenzia istituita per la progettazione e l'organizzazione degli interventi formativi per la Pubblica Amministrazione destinati agli Enti Pubblici Territoriali e non.

Detto settore di indagini, che proseguirà anche nell'anno 2008, è stato avviato allo scopo di effettuare controlli amministrativo – contabili su organizzazioni istituite con leggi regionali che, oltre a gestire considerevoli risorse finanziarie (comunitarie, nazionali e regionali) per l'attuazione di iniziative e programmi di competenza regionale, amministrano un importante patrimonio immobiliare.

In particolare, l'obiettivo che ci si è proposti di raggiungere consiste nella verifica della reale efficienza ed efficacia delle suddette strutture.

Tra le questioni e le criticità più rilevanti riscontrate in sede ispettiva, si segnalano le seguenti:

- non corretta attribuzione di compensi agli organi statutari;
- non regolare attribuzione dell'indennità di risultato al personale dipendente;
- irregolarità nell'inquadramento del personale dirigenziale e di area;
- eccessiva attribuzione di posizioni organizzative apicali;
- mancata attuazione delle norme di riferimento riguardanti il contenimento della spesa per il personale;
- irregolarità nell'utilizzo dei lavoratori interinali;
- mancata osservanza delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 187, della legge n. 266/2005, che ha limitato il ricorso ai rapporti di lavoro a tempo determinato ed ai rapporti di co.co.co.;
- irregolarità nel conferimento di incarichi di consulenza e professionali.

3.4.5. *Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (A.A.T.O.)*

Come già accennato, nel 2007 sono continuate le verifiche effettuate presso le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale. L'esame delle relazioni ha confermato, innanzitutto, che ciascun ambito presenta peculiarità diverse, sia per dimensione, sia per le attività ad esso affidate, sia per la normativa regionale di riferimento.

Un problema di carattere generale rilevato in sede ispettiva riguarda la natura giuridica delle predette Autorità, non sempre evidenziata in sede di redazione dell'atto regolamentare. Alcune A.A.T.O. vengono costituite attraverso convenzioni o forme che non consentono di distinguere esattamente la sfera di competenza delle stesse da quella che rientra nella competenza degli Enti aderenti, con problemi connessi alla normativa da applicare, sia con riferimento alle questioni di carattere generale, sia in relazione alla disciplina contrattuale da seguire per il personale di tali organismi ed all'individuazione del soggetto cui imputare la responsabilità del rapporto di lavoro del personale dipendente dell'A.A.T.O.

Il D.L.vo del 3.4.2006, n. 152, all'art. 148, definisce l'Autorità d'ambito come una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente Regione, alla quale gli Enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1.

Il successivo art. 200, dispone che anche "la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità".

Nei commi successivi vengono evidenziate le attività di competenza della Regione per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m), precisando che le stesse disciplinano il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.

La normativa vigente, nel considerare l'A.A.T.O. come struttura dotata di personalità giuridica, evidenzia anche i continui rapporti che si intrecciano tra la stessa ed i Comuni e le Province partecipanti, nonché, in parte, con la Regione, per cui emerge senza dubbio che l'A.A.T.O. esprime compiti istituzionalmente di competenza degli Enti locali.

Dalle poche sentenze in materia si va affermando l'orientamento secondo cui si deve considerare il rapporto tra Comune e A.A.T.O. come una vera e propria successione tra Enti, sia pure permanendo in capo all'originario titolare della funzione una ridotta potestà (avente soprattutto natura partecipativa all'esercizio del potere da parte del nuovo titolare" (TAR Catania, sez. I, sentenza n. 1993/2006).

L'A.A.T.O. quindi, pur costituendo una formula organizzatoria ad hoc dei servizi d'igiene ambientale, esprime compiti istituzionalmente di competenza degli enti locali, al cui sistema dunque – in assenza di contrarie previsioni – va ricondotto.

Tale tesi è stata di recente sostanzialmente sostenuta dalla sentenza del Consiglio di Stato del 4 giugno 2007, n. 2948, nella quale è precisato che “è indiscutibile il riconoscimento di un'autonoma soggettività all'A.A.T.O., indipendentemente dalla possibilità di qualificarlo – prima del D.L.vo 20.4.2006, n. 152 – come ente dotato di personalità, essendo i due concetti distinti anche nel diritto pubblico. È altrettanto non dubitabile che lo stesso esprima compiti istituzionalmente di competenza degli enti locali, al cui sistema dunque – in assenza di contrarie previsioni – va ricondotto ... a prescindere dalla soluzione della questione se il legislatore abbia coniato una nuova figura di ente locale o una mera entità di organizzazione di comuni e province”.

Tra le principali criticità, oltre alle problematiche già evidenziate nella relazione precedente, si segnalano:

- mancata indicazione nell'atto regolamentare dell'A.A.T.O. dell'esatta natura dello stesso, qualificato dalla normativa vigente come struttura dotata di personalità giuridica per l'esercizio delle competenze in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1 del D.L.vo 20.4.2006, n. 152;

- mancata riscossione del canone di gestione dovuto dalla società affidataria del servizio idrico integrato;

- omessa attivazione, entro il termine perentorio dell'11.11.06, della scelta della forma di gestione e mancato avvio delle procedure di affidamento al gestore unico del “sistema idrico integrato” in contrasto con la normativa vigente (Art. 172 D.L.vo 3.4.06, n. 152).

- mancata redazione di un bilancio autonomo dell'Autorità d'ambito territoriale ottimale distinto da quello della Provincia, causa di confusione e scarsa chiarezza della documentazione giustificativa delle spese (Art. 148, commi 3 e 4, D.L.vo 3.4.06, n. 152);

- mancata corresponsione da parte dei Comuni, obbligatoriamente aderenti all'Autorità d'ambito territoriale ottimale, degli importi dovuti per le spese di funzionamento dell'A.A.T.O., nonché mancata attivazione delle procedure di recupero previste dalla normativa vigente;

- mancato esercizio dell'attività di controllo e di riordino di tutte le gestioni degli impianti idrici, fognari e depurativi;

- erronea procedura di riaccertamento dei residui;

- mancata indicazione negli ordinativi di incasso del vincolo di destinazione di alcune somme ed omessa presentazione del conto del Tesoriere;

- irregolarità varie riguardanti l'affidamento di incarichi professionali e di collaborazione;

- mancato rispetto del principio di distinzione tra compiti affidati ad Organi con funzioni di indirizzo politico (Consiglio di Amministrazione) e l'attività di gestione affidata alla struttura amministrativa in materia di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, in violazione delle norme previste dal T.U.E.L. e dal Regolamento di contabilità.

3.5. Attività ispettiva gerarchica

Nell'anno 2007 è proseguita l'attività ispettiva nei confronti delle Ragionerie Provinciali dello Stato. Le verifiche eseguite, aventi ad oggetto l'accertamento dello stato dei servizi curati dalle Ragionerie provinciali, le strutture e i locali, nonché l'adeguata utilizzazione del personale, hanno riguardato 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 forniti dagli Uffici finanziari operanti nel territorio della Provincia.

Sono state esaminate, altresì, le scritture relative ai beni demaniali, ai beni e diritti patrimoniali ed 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:

- ritardato allineamento, da parte della R.P.S. dei conti mensili delle riscossioni e delle contabilità amministrative bimestrali;

- mancato controllo della regolarità dei provvedimenti emessi dai Concessionari, da vari Ministeri e dall'Agenzia delle entrate;

- ritardo nel riscontro ai fini della parifica dei conti giudiziali e delle contabilità finali;

- necessità di sollecitare l'emissione dei decreti di discarico amministrativo dei resti da riscuotere;

- elevata giacenza di rendiconti dei funzionari delegati e di conti giudiziali, risultanti ancora da esaminare al momento delle verifiche ispettive;

- controllo dei rendiconti espletato sul mero aspetto della concordanza contabile, senza l'esame dei documenti giustificativi delle spese;

- irregolarità e omissioni nella tenuta del registro mod. 5 CG delle spese di giustizia e nell'esame dei conti riassuntivi mensili mod. 73 CG;

- richiesta di fondi esorbitante rispetto alle reali necessità e capacità di spesa dell'ufficio;

- necessità di provvedere alla parifica delle contabilità periodiche e dei conti giudiziali resi da taluni Concessionari della riscossione;

- ritardi e omissioni nell'attività di controllo dei decreti di tolleranza, di discarichi amministrativi, di sgravio parziale e totale, di dilazione o rateazione di pagamenti, di sospensione di procedura esecutiva e di riscossione coattiva (entrate capo VI) nei confronti dei Concessionari della riscossione;

- mancato allineamento dei conti mensili della riscossione (entrate capo VI);

- necessità di sollecitare i versamenti ICI da parte dei Comuni risultanti inadempienti;

- 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.

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 ulteriormente i competenti uffici locali dell'Agenzia del demanio affinché forniscano elementi informativi sull'utilizzo dei beni patrimoniali e demaniali, sul recupero dei canoni erariali e sulle occupazioni senza titolo;

- mancata trasmissione delle contabilità e dei conti giudiziali da parte di taluni organismi soggetti al controllo delle RR.PP.S.;

- ritardi e omissioni nell'attività di recupero dei crediti nei confronti dei debitori morosi;

- mancato rinnovo degli inventari da parte di molti uffici controllati;

- ritardi nell'adozione dei provvedimenti di riscatto universitario dei docenti, da parte di taluni Uffici scolastici provinciali (ex Provveditorati agli studi);

- mancata presentazione dei rendiconti amministrativi o mancato riscontro ai rilievi formulati dalle RR.PP.S., da parte di taluni organismi controllati;

– omesso riscontro, da parte degli Uffici soggetti a controllo, dei reintegri dei pagamenti in conto sospeso eseguiti ai sensi dell’art. 14 del D.L. n. 669/1996, convertito dalla legge n. 30/1997.

Riguardo a quest’ultima criticità si segnala che la disciplina dei pagamenti cosiddetti “in conto sospeso” in carico alla Sezione II, nasce dalla necessità di provvedere a tutte quelle situazioni in cui l’Amministrazione si trovi nell’impossibilità di soddisfare i propri creditori, anche a motivo di provvedimenti imprevisi – come in caso di condanne emesse da giudici ordinari, contabili o tributari – a seguito dei quali pervengano agli Uffici centrali e periferici dello Stato richieste di pagamento alle quali non è possibile dare corso, per insufficiente disponibilità di stanziamento sui competenti capitoli di spesa.⁵

Allorquando ai pagamenti si provvedeva mediante l’emissione di ordinativi tratti su ordini di accreditamento, per soddisfare il suo credito il creditore poteva avvalersi dell’indiscriminato pignoramento dei fondi statali presso la Tesoreria provinciale dello Stato. In tal caso si prescindeva dal Ministero competente, dal capitolo, dalla distinzione fra competenza e residui e, perfino, dal riferimento a spese di funzionamento o a spese correnti (stipendi e accessori per il personale, di norma impignorabili), cosicché il soddisfacimento del diritto di uno portava alla lesione dei diritti di altri.

Con il diffondersi dei pagamenti per effetto della legge n. 908/1960 e con la conseguente impossibilità di pignorare le somme presso le Sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, è stata attivata la procedura dei pagamenti “in conto sospeso”: in caso di impossibilitato o ritardato pagamento da parte dell’Amministrazione, il creditore si rivolge ad un magistrato per ottenere il decreto di ingiunzione al pagamento; l’Amministrazione obbligata a dare esecuzione a tale provvedimento emette quindi lo speciale ordine di pagamento da regolare in conto sospeso e lo trasmette alla locale Ragioneria provinciale; questa provvede alla verifica sommaria della documentazione e, presa nota dei dati relativi (Dicastero competente, creditore, importo, motivo del credito), lo invia alla competente Sezione di tesoreria della Banca d’Italia per il pagamento; provvede poi, a fine anno, a comunicare il totale dei pagamenti all’I.G.F.

Appare evidente che compete all’Amministrazione debitrice di provvedere a richiedere i fondi occorrenti per sistemare la partita debitoria con la Banca d’Italia e per dare esatta imputazione alla relativa spesa.

Molti direttori di Ragioneria, nel corso dei *briefing* periodici, hanno evidenziato varie problematiche⁶ alle quali si sta cercando di porre rimedio, atteso che la verifica della documentazione, la rilevazione e la comunicazione agli Uffici ministeriali non sembrano sufficienti per la soluzione delle questioni prospettate.

⁵ Ai sensi dell’art. 14 del D. L. 31.12.1996, n. 669, convertito dalla legge 28.2.1997 n. 30, veniva introdotto un termine di 60 giorni per consentire alle Amministrazioni pubbliche ed agli Enti Pubblici non economici l’adempimento dei provvedimenti e lodi aventi efficacia esecutiva, inibendo al creditore, durante tale periodo, l’attivazione di procedure per l’esecuzione forzata e veniva consentito, per le Amministrazioni statali, che, in assenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo, potesse provvedersi mediante l’emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto al tesoriere, da regolare in conto sospeso. La disciplina della emissione dello speciale ordine di pagamento in conto sospeso veniva dettata dal D.M. 2.4.1997 ed, in seguito, dal D.M. 1.10.2002 e dalle circolari n. 74 del 15.10.1997 e n. 44 del 4.12.2002. Il comma 2 della norma predetta veniva successivamente modificato dall’art. 147 della legge finanziaria n. 388/2000, che ha portato a 120 giorni il termine per l’adempimento, da parte delle Amministrazioni, degli obblighi derivanti da provvedimenti giurisdizionali e da lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva. Più di recente, con circolare n. 20 del 6.5.2004 dell’I.G.F. è stata sottolineata l’esigenza del rispetto della disposizione normativa, dei termini per l’adempimento e del sollecito recapito di sentenze e lodi arbitrali al funzionario responsabile del procedimento ed è stato ribadito che il mancato ricorso a tale procedura configura una omissione di atti dovuti e determina un danno all’Erario (derivante dai maggiori oneri dovuti per interessi e spese legali), da segnalare alla competente procura regionale della Corte dei Conti.

⁶ Ad esempio: somme rimaste in sospeso a fine esercizio che raggiungevano cifre considerevoli senza che si fosse provveduto alla richiesta dei fondi o alla loro copertura; verificarsi di duplicazioni di pagamento: nel caso che l’ingiunzione pervenga contestualmente all’Ufficio di competenza ed alla Banca d’Italia, quest’ultima provvede direttamente al pagamento, mentre l’Ufficio utilizza la procedura in conto sospeso; in caso di pagamento disposto a favore dell’avvocato o del consulente che cura le pratiche (anche in mancanza di delega legale), accade che, successivamente, anche il beneficiario possa richiedere il soddisfo; la nomina di un commissario ad acta da parte della Commissione tributaria, al fine di affrettare il pagamento, comporta un aggravio di spese per la liquidazione della relativa parcella; il ripianamento dell’obbligazione contratta con la Banca d’Italia, se avviene, viene effettuato con molto ritardo.

Da una verifica presso un'importante Ragioneria provinciale dello Stato è emersa una notevole consistenza delle somme pagate in conto sospeso, con riferimento agli esercizi 2005-2006 e al primo semestre 2007, come risulta dalla seguente situazione:

Es. 2005	€ 54.468.606,50
Es. 2006	€ 89.960.833,64
Es. 2007 (fino al 30.6.'07)	€ 9.547.213,38

Va segnalato al riguardo che solo da una parte degli Uffici soggetti a controllo viene effettuato il riscontro dei reintegri avvenuti.

Nel caso di specie, gli ispettori hanno dato atto che la Ragioneria verificata ha aderito all'invito a predisporre solleciti alle Amministrazioni emittenti per il ripiano delle anticipazioni. A tal fine sono stati anche avviati contatti con la competente Sezione di tesoreria provinciale dello Stato, per verificare le varie partite sospese, così da poter agire in modo mirato.

Sarà cura del Servizio di coordinamento dei S.I.Fi.P. inserire nei programmi ispettivi l'attività di monitoraggio delle criticità di cui trattasi.

3.6. Attività svolta d'intesa con altre Amministrazioni

Queste ispezioni trovano il proprio fondamento in appositi "protocolli di intesa" stipulati con Amministrazioni pubbliche, mediante 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 2007 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, anche nel 2007 l'attività verificatoria ha riguardato gli accertamenti ispettivi svolti presso Comuni e Università, 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 2007 è proseguita l'attività di monitoraggio avviata nell'anno precedente con accertamenti riguardanti le seguenti tematiche, con limitato riferimento 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.

Dagli accertamenti eseguiti sono emerse talune irregolarità e criticità.

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

- necessità di sollecitare il Concessionario a rendere i conti di gestione della TARSU, per consentire all'Ente locale di svolgere i controlli di competenza;
- mancata adozione del “Piano generale degli impianti affissionistici”, inadempienza che ha comportato un minor gettito del tributo (imposta sulla pubblicità);
- mancata previsione nel Regolamento comunale delle entrate della permanenza della responsabilità del funzionario comunale in caso di affidamento in concessione della riscossione dei tributi;
- mancata applicazione delle sanzioni amministrative e tributarie;
- mancata applicazione della TOSAP su talune aree in concessione per uso parcheggio pubblico;
- mancato impianto del registro dei crediti inesigibili o di difficile riscossione;
- mancata adozione del piano di eliminazione delle barriere architettoniche;
- liquidazione di contributi ai privati – per l'abbattimento di barriere architettoniche – in misura superiore a quella spettante.

Per le **Università** si segnalano le seguenti criticità:

- mancata assunzione in carico dei beni inventariabili;
- violazione delle norme sul trattamento di missione;
- violazione della normativa in materia di stipula di contratti con soggetti esterni;
- inesistenza/inidoneità dei documenti giustificativi ai fini del rimborso delle spese riguardanti taluni progetti;
- imputazione al progetto di spese già sostenute su altri fondi;
- rimborsi spese concessi a soggetti non facenti parte dell'unità di ricerca di riferimento;
- spese non riferibili al progetto; spese effettuate dopo la conclusione del progetto;
- pagamenti effettuati più volte per la stessa causale;
- emissione di mandato di pagamento da parte di un centro di costo diverso da quello del progetto pertinente;
- utilizzazione dei finanziamenti per fini non attinenti al progetto;
- illegittima erogazione di compensi a personale dell'Ateneo, per lo svolgimento di compiti istituzionali;
- mancata iscrizione in bilancio di somma residuata;
- omessa presentazione del rendiconto amministrativo.

Altre verifiche per conto della Funzione Pubblica

Per l'anno 2007, inoltre, è stata concordata con l'Ispettorato del Dipartimento della Funzione Pubblica un'attività di monitoraggio presso n. 20 Comuni basata sui seguenti argomenti, limitando gli accertamenti agli anni 2005 e 2006:

1. adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore (art. 34, L. n. 289/2002; art. 1, commi 93,95 e 98 L. n. 311/2004);

2. rispetto dei criteri determinati per l'avvio di rapporti di collaborazione (art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001);

3. osservanza della disciplina in materia di attribuzione e di svolgimento delle mansioni superiori (art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001);

4. osservanza della disciplina finanziaria e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni verticali.

Dai riscontri eseguiti sono emerse le seguenti irregolarità e disfunzioni:

– mancato adempimento dell'obbligo di rideterminazione della dotazione organica;
– mancata adozione dei provvedimenti di programmazione triennale del fabbisogno del personale;

– irregolare determinazione della dotazione organica;

– mancato rispetto del vincolo della vacanza del posto in organico ai fini della indizione delle procedure concorsuali e/o di selezione interne e conseguente esubero della dotazione organica di fatto rispetto a quella di diritto;

– mancato rispetto del limite di spesa previsto per le assunzioni dipersonale dall'esterno e per le progressioni verticali;

– generalizzata attribuzione del beneficio della progressione economica orizzontale a tutti i dipendenti in servizio;

– mancato rispetto dell'obbligo di limitare le spese di personale per l'anno 2006;

– mancato rispetto del limite di spesa posto dal legislatore per il conferimento di incarichi di consulenza per l'anno 2005, di cui all'art. 1, comma 11, della legge n. 311/2004;

– mancato rispetto del patto di stabilità interno;

– mancata adozione di procedure di selezione di tipo comparativo per l'affidamento di incarichi a soggetti esterni;

– mancato rispetto dei criteri individuati dal legislatore e dalla giurisprudenza contabile ai fini del conferimento "all'esterno" degli incarichi di consulenza;

– mancata effettuazione della preventiva ricognizione di personale, atta a giustificare l'esigenza di conferimento di incarichi all'esterno;

– mancata valutazione della congruità dei compensi corrisposti per gli incarichi conferiti all'esterno, in relazione all'utilità conseguita;

– frequente ricorso a proroghe di contratti di collaborazione coordinata e continuativa;

– adozione dei provvedimenti di attribuzione di mansioni superiori in violazione del criterio della rotazione tra più dipendenti; mancata previsione di risorse espressamente assegnate per tale finalità secondo la programmazione dei fabbisogni;

– rilevanti irregolarità nella procedura di selezione per la copertura di posti vacanti mediante progressione verticale tra le quali:

a) automatico e generalizzato avanzamento del personale interno verso la categoria superiore;

b) mancato rispetto del principio dell'adeguato accesso dall'esterno;

c) omessa o carente motivazione della scelta di copertura dei posti vacanti mediante progressione verticale e mancato rispetto del principio di adeguatezza sancito dalla Corte Costituzionale;

d) mancanza dei necessari requisiti di "selettività" e "concorsualità";

e) mancato rispetto del limite riferito al numero di posti vacanti esistenti in organico nella medesima categoria;

f) mancato rispetto della procedura prevista per l'individuazione delle risorse finanziarie necessarie al finanziamento della relativa spesa;

g) inosservanza dei vincoli imposti dal legislatore in materia di assunzioni.

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 prevenirli e prevederli, nei limiti del possibile, mediante la riorganizzazione delle strutture operative di-

tribuite 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 2007 presso Regioni, Enti locali e Commissari delegati (su un campione pari a n. 21 enti e organismi) hanno evidenziato, in via generale, il mancato rispetto delle disposizioni contenute nelle ordinanze ministeriali. In particolare sono state evidenziate le seguenti criticità:

- insufficiente accertamento tecnico, da parte degli Uffici regionali OO.PP., sull'entità delle perizie presentate dai professionisti esterni incaricati dai Comuni, con sovrastima dei lavori e conseguente aumento delle spese tecniche calcolate in misura percentuale sull'entità dei lavori a base d'asta;
- necessità di sollecitare la restituzione delle somme erogate in misura superiore a quanto effettivamente speso;
- illegittima erogazione del contributo per mancanza dei requisiti per la classificazione dell'intervento in priorità B equiparata ad A;
- illegittimo pagamento con i fondi commissariali di spese di consulenza espressamente non autorizzate nella presa d'atto del Dipartimento della Protezione civile;
- incompatibilità manifesta tra l'incarico di supporto al RUP (responsabile unico del procedimento) e quello di progettista e direttore dei lavori affidato alla stessa società per più lotti di lavoro;
- ingiustificato conferimento di incarico ai progettisti anche per la progettazione preliminare, già affidata e retribuita ad una società di consulenza;
- inadeguatezza degli studi e indagini diretti all'individuazione delle cause del dissesto, nonché parziale inadempimento delle stesse prestazioni;
- pagamento a professionisti di compensi non giustificati da alcuna specifica convenzione e pagamento di compensi per prestazioni palesemente inadeguate;
- illegittima liquidazione al RUP (responsabile unico del procedimento) e ad altri dipendenti comunali di maggiori compensi, non dovuti;
- ingiustificato pagamento di maggiori competenze al professionista incaricato dell'attività di supporto al RUP, peraltro in presenza di gravi inadempienze;
- ingiustificato pagamento di maggiori competenze ai progettisti e ai direttori dei lavori;
- incompatibilità di alcuni membri delle commissioni aggiudicatrici;
- mancato collaudo per taluni lotti i cui lavori sono stati ultimati e gravi carenze progettuali ed esecutive in tutti i lotti esaminati;
- persistenza, nonostante i lavori, di situazioni di pericolo necessariamente da sanare;
- mancanza del nesso di causalità tra danno ed evento per i lavori di riparazione effettuati da un Comune;
- ritardata, incompleta o mancata rendicontazione, da parte dei Comuni, delle spese effettuate con i fondi assegnati;
- utilizzazione delle economie realizzate sui fondi assegnati per gli interventi, senza autorizzazione e per finalità difformi da quelle previste dall'Ordinanza;
- conferimento di incarichi a professionisti esterni in assenza dei requisiti previsti;
- mancata restituzione al Dipartimento della Protezione civile delle economie rivenienti a seguito dell'attuazione degli interventi previsti;
- collaudo dei lavori oltre i termini previsti.

Per alcune delle sopra elencate situazioni di rilievo è stata anche trasmessa, a cura dell'ispettore, apposita denuncia ex art. 331 c.p.p. alla competente Procura della Repubblica.

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 mate-

ria 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 pubblici e privati 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 2007 l'UNSC ha avviato al servizio circa 46.000 volontari, impiegati in oltre 4.100 progetti che coinvolgono 2.799 enti in attività espletate in Italia e all'estero.

L'espletamento di tali verifiche è di fondamentale importanza perché offre l'opportunità di monitorare e controllare una rilevante tipologia di spesa gravante sul bilancio dello Stato, che è risultata 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.

Le osservazioni ispettive più significative sono risultate le seguenti:

- mancata effettuazione della formazione generale e specifica secondo quanto previsto dal progetto;
- utilizzo improprio degli obiettori di coscienza in mansioni amministrativo-burocratiche;
- omesso controllo e registrazione delle presenze giornaliere e del rispetto dell'orario di lavoro in alcune sedi d'impiego;
- mancata effettuazione del monitoraggio interno ;
- mancata tenuta del registro di formazione;
- mancata corrispondenza tra le attività previste dal Progetto e quelle effettivamente svolte dai volontari;
- ritardo nello svolgimento delle ore di formazione specifica ai volontari;
- mancata nomina del "Responsabile del Servizio civile";
- conservazione e custodia della documentazione inerente al Progetto in maniera disordinata.

3.7. Verifiche disposte su specifica richiesta

A seguito di specifica richiesta da parte del Dipartimento della Protezione civile sono state eseguite anche verifiche amministrativo-contabili presso n. 12 Consorzi di bacino e un Ente di bacino per l'emergenza rifiuti in Campania.

Consorzi di bacino per l'emergenza rifiuti in Campania

Si tratta di una materia complessa per le seguenti ragioni:

- notevole durata del periodo di commissariamento (dal 1994 ad oggi);

- molteplicità di provvedimenti varati (Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, Ordinanze Commissariali, Ordinanze e Decreti del Dipartimento della Protezione Civile, Decreti Legge);

- continua evoluzione del quadro normativo di riferimento (basti riferirsi alla raccolta differenziata e ai Consorzi di bacino, la cui disciplina presenta caratteri di forte frammentarietà e disorganicità);

- avvicendamento nel tempo di diverse gestioni commissariali.

Le disposizioni fino ad oggi emanate non hanno portato al superamento del problema dell'emergenza rifiuti in Campania.

I Consorzi di bacino, istituiti con legge regionale n. 10/93, non hanno mai svolto le funzioni di volta in volta ad essi assegnate, incontrando l'ostracismo dei comuni consorziati, i quali non hanno affidato agli Enti suddetti il servizio di raccolta differenziata. Laddove questo è avvenuto, raramente l'affidamento ha interessato l'intero territorio comunale.

Il motivo di tale comportamento è da individuarsi soprattutto nella presenza di soggetti terzi ai quali i Comuni hanno affidato il servizio di raccolta differenziata e non, a volte anche senza gara ad evidenza pubblica, oppure mediante la costituzione di apposite società.

Tali inerzie e omissioni, peraltro, sono da ritenere ancor più gravi se si considera che alcuni Comuni consorziati procedono comunque al pagamento della quota di partecipazione al Consorzio, nella manifesta volontà di voler usufruire dei servizi che il Consorzio deve loro obbligatoriamente rendere.

Al riguardo va evidenziato 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.

Relativamente 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:

- mancata osservanza dell'obbligo di dare conto delle percentuali di raccolta differenziata raggiunte;

- continuità aziendale messa in crisi dalla registrazione di perdite di esercizio con omissione di provvedimenti per il loro contenimento e per ricondurre a normalità la gestione;

- remunerazione delle prestazioni rese da taluni dipendenti, a titolo di rimborso spese in misura forfetaria, con omesso assoggettamento ad imposta dei relativi importi;

- mancato avvio di azioni giudiziali per il recupero del consistente credito vantato nei confronti dei Comuni consorziati;

- illegittimità della deliberazione relativa alla transazione del credito vantato nei confronti di un Comune;

- indebita detrazione dell'IVA relativa agli acquisti di beni e servizi non inerenti ad attività commerciale;

- inadeguatezza della gestione finanziaria, comportante il mancato pagamento di debiti pregressi;

- violazione della normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori;

- mancata adozione della delibera di determinazione della dotazione organica, nonché dei regolamenti fondamentali del Consorzio;

- illegittimo conferimento di un incarico per violazione dei criteri individuati dal legislatore e dalla giurisprudenza contabile ai fini del conferimento "all'esterno" degli incarichi di consulenza, con particolare riferimento alle modalità di determinazione del compenso;

- gravi lacune nelle procedure di controllo delle presenze del personale;

- inosservanza dei progetti di impiego dei lavoratori "LSU" (lavoratori socialmente utili) assegnati al Consorzio e conseguente loro "non utilizzazione" dal 1999 ad oggi; carenze e omissioni nell'attività di controllo e nella gestione di detti lavoratori;

- adozione di atti deliberativi senza l'assunzione del necessario impegno contabile;

- effettuazione di spese e/o stipula di contratti e/o proroghe tacite degli stessi in assenza dell'atto deliberativo e/o determinativo recante l'impegno contabile;
- illegittima attribuzione di pubbliche funzioni a professionisti esterni ed inosservanza della normativa sulla incompatibilità tra attività professionale e pubblico impiego;
- illegittima assunzione a tempo determinato di professionisti esterni;
- arbitraria attribuzione di compensi a professionisti esterni;
- irregolare tenuta dei libri e delle scritture contabili consortili;
- rilevanti spese per le utenze telefoniche e omesso controllo da parte dei responsabili;
- illegittimità nella procedura di scelta dei locali da adibire a uffici e conseguente violazione dei principi comunitari di imparzialità, trasparenza e libera concorrenza; determinazione di un canone di locazione non congruo;
- violazione della normativa in materia di pubblicità dei bandi e degli avvisi di gara;
- mancato ricorso alle procedure di gara comunitaria per appalti di forniture di importo superiore alla soglia comunitaria;
- violazione della normativa che impone la forma pubblico-amministrativa per i contratti aggiudicati a seguito di pubblico incanto;
- irregolarità e omissioni nella gestione e custodia del parco automezzi;
- inosservanza dei criteri di efficienza ed economicità nella organizzazione della risorse umane addette al servizio di raccolta differenziata;
- incerta quantificazione dei crediti verso il Commissario di Governo e verso i soggetti che hanno conferito i rifiuti presso l'impianto di un Comune e ritardi nell'azione di recupero da parte del Consorzio; incerta quantificazione dei debiti;
- mancato addebito degli interessi ai soci consorziati per i ritardi nei pagamenti delle quote dovute;
- formazione di debiti fuori bilancio e conseguente violazione della normativa in materia di assunzione di impegni di spesa;
- illegittima attribuzione di mansioni amministrative a personale in possesso della qualifica di operaio, con possibili danni per l'Ente in caso di eventuale contenzioso;
- mancata adozione, da parte dei vertici di un Consorzio di bacino e di Ente di bacino, di iniziative volte ad accertare la regolarità delle operazioni di pesatura dei rifiuti sulle c.d. "piattaforme" in presenza di fatti e comportamenti pregiudizievoli per le finanze degli enti medesimi;
- mancato raggiungimento degli obiettivi della raccolta differenziata e conseguente formazione di un danno patrimoniale pari ai mancati introiti registrati;
- evidente disutilità del complesso delle risorse finanziarie, strumentali ed umane impiegate per la realizzazione dell'azione dell'Ente di bacino verificato, in conseguenza del mancato ottenimento dei risultati attesi con conseguente danno da disservizio;
- inosservanza dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità nell'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali utilizzate nel servizio di raccolta differenziata.

Anche i suddetti accertamenti si sono talvolta conclusi con la segnalazione di alcune criticità, da parte degli ispettori, alle competenti Procure della Repubblica, ai sensi dell'art. 331 c.p.p.

In ordine alle gravi inadempienze e illegittimità riscontrate è stata richiamata l'attenzione del Dipartimento della Protezione civile sulla necessità dell'adozione di immediati provvedimenti diretti alla rimozione delle cause da cui tali irregolari comportamenti scaturiscono.

Per quanto concerne in particolare le verifiche effettuate presso un Consorzio di bacino e un Ente di bacino, considerata l'importanza dei rispettivi ambiti territoriali, si è ritenuto opportuno evidenziare quanto segue.

3.7.1. Consorzio di bacino

La gestione del Consorzio di bacino in questione si è sviluppata in un contesto di difficoltà finanziarie, di vuoto gestionale e di incertezze riguardo al ruolo assegnato dall'ordinamento positivo ai consorzi di bacino nel contesto delle politiche di smaltimento dei rifiuti e, nello specifico, di superamento della fase emergenziale.

Ai frequenti mutamenti della legislazione nazionale e regionale di riferimento, in palese contrasto con il fabbisogno di certezza normativa di cui necessitava l'attività dei consorzi, ed al protrarsi delle consuete endemiche criticità gestionali, si sono accompagnati elementi di intrinseca contraddittorietà e di ambiguità quanto al suo scopo sociale ed alla sua stessa natura.

L'assetto amministrativo adottato, sulla falsariga di un mero consorzio di funzioni, è divergente da quello adottato da altri consorzi di bacino, per i quali il modello di gestione prescelto, in considerazione dell'attività di rilevanza economica ed industriale esercitata, è stato quello di "ente pubblico economico".

Più in dettaglio, gli accertamenti condotti presso il Consorzio di bacino che qui interessa hanno evidenziato una gestione amministrativa contraddistinta da molteplici elementi di illegittimità ed inefficienza e da comportamenti viziati da palesi inadempienze.

Rientrava nei doveri degli Organi consortili dotare il Consorzio, già dalla sua costituzione, degli strumenti fondamentali indispensabili affinché la programmazione e la gestione delle attività fossero attuate in ottemperanza ai principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Nessun atto, tuttavia, è stato adottato.

L'assenza di atti ha costituito uno dei principali motivi perché l'azione amministrativa posta in essere dai soggetti, a vario titolo coinvolti nella gestione del Consorzio, risultasse completamente svincolata dal rispetto dei principi sopra indicati.

E mancata, in particolare, una seria politica di programmazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali di cui il Consorzio è stato dotato.

Con riferimento alle risorse strumentali, non può non rilevarsi che all'esiguità degli automezzi, oggi disponibili per il servizio di raccolta differenziata, hanno contribuito i numerosi furti realizzati, facilitati dalle lacune evidenziate nella loro custodia e dalla colpevole mancata individuazione di un deposito ove ricoverarli in sicurezza.

Per quanto concerne le risorse finanziarie, le difficoltà in cui si dibatte da tempo il Consorzio avrebbero potuto essere attenuate se l'Ente avesse dato vita ad incisive azioni finalizzate all'incremento delle percentuali di raccolta differenziata realizzata sul territorio. L'Ente avrebbe così beneficiato di maggiori ricavi, sottraendosi ai continui e cospicui trasferimenti di fondi da parte dello Stato e della Regione, oggi indispensabili per coprire le spese di personale e di acquisto degli automezzi.

Ma è con riferimento alla gestione delle risorse umane che si registrano le lacune più evidenti in termini di politiche di programmazione e di valorizzazione del capitale umano a disposizione del Consorzio (n. 117 L.S.U., n. 167 dipendenti, n. 2 collaboratori dirigenti), oggi caratterizzato da una condizione di marcata sottoutilizzazione, se non di totale inoperosità, come nel caso dei lavoratori socialmente utili.

Il mancato addebito delle spese del personale, poste a carico della struttura commissariale di governo e di gran parte delle spese per l'acquisto di automezzi per la raccolta differenziata, lungi dal rappresentare un motivo di stimolo per gli organi consortili, all'avvio di una nuova fase gestionale, si è risolto in una generalizzata "deresponsabilizzazione" degli stessi.

Sono così spiegabili le numerose illegittimità rilevate in sede di esame della regolarità procedurale e del corretto utilizzo dei fondi stanziati per gli interventi diretti a favorire l'incremento della raccolta differenziata, come sopra rappresentato.

3.7.2. Ente di bacino

Va preliminarmente rilevato che gli obiettivi individuati dal legislatore in tema di raccolta differenziata, così come precisati nelle numerose ordinanze emanate per il superamento della fase emergenziale da parte dei Commissari di Governo succedutisi nel tempo, non sono stati realizzati dall'Ente di bacino. Sono stati completamente disattesi anche i più prudenti e limitati obiettivi che la società affidataria del servizio si era posta in tema di raccolta differenziata di carta e cartone in fase di avvio delle relative attività.

Inoltre, ai frequenti mutamenti della legislazione nazionale e regionale di riferimento si sono accompagnati specifici elementi di contraddittorietà e di ambiguità circa l'assetto organizzativo e la porzione di attività che avrebbero dovuto caratterizzare l'Ente in esame.

L'attività dell'Ente di bacino si è sviluppata, infatti, in un contesto di vuoto programmatico riguardo al ruolo che l'Ente stesso, mai costituitosi in Consorzio, avrebbe dovuto svolgere nell'ambito del servizio di raccolta differenziata nel territorio del Comune di riferimento. In sostanza l'Ente ha sempre operato come una struttura amministrativa del Comune a causa della mancata costituzione del previsto Consorzio.

A tali incertezze hanno certamente contribuito le decisioni del Comune di costituire una società per azioni alla quale assegnare, tra l'altro, anche tale compito e di conferire all'Ente di bacino, al quale nel frattempo erano stati assegnati circa 360 lavoratori, un segmento operativo molto limitato della raccolta differenziata, e cioè quello della carta e cartone, da svolgere con un numero altrettanto ridotto di automezzi.

L'assoluta inadeguatezza della scelta organizzativa adottata dal Comune appare in tutta la sua gravità laddove si consideri che il modello di gestione prescelto dagli altri Consorzi di bacino, in considerazione della rilevanza economica ed industriale dell'attività esercitata, è quello di "ente pubblico economico".

L'assetto di fatto conferito all'Ente di bacino quale mero apparato amministrativo del Comune interessato, e la scelta più volte ribadita dagli Amministratori dello stesso Comune di distinguere quanto più chiaramente l'attività dell'Ente di bacino da quella dell'ente locale medesimo, ha creato una sorta di "deresponsabilizzazione" in capo a chi avrebbe dovuto assumere iniziative volte al pieno impiego delle risorse umane assegnate.

Tale deresponsabilizzazione, se da un lato è stata caratterizzata dall'assoluta mancanza di scelte di natura programmatica circa l'organizzazione e la sistemazione dell'Ente di bacino all'interno del Comune collegato, dall'altro si è risolta in una gestione di fatto viziata da grave e diffusa inefficienza e diseconomicità, non conforme ai principi generali che reggono l'attività amministrativa delle pubbliche amministrazioni sanciti dall'art. 97 della Costituzione e dagli art. 1 e ss. della legge n. 241/1990 e s.m.i.

Più in dettaglio, gli accertamenti condotti presso l'Ente di Bacino che qui occupa hanno evidenziato una gestione amministrativa contraddistinta da molteplici elementi di inefficienza e da comportamenti viziati da palesi inadempienze.

Seppur non costituito in Consorzio, rientrava nei doveri degli amministratori del Comune competente per ambito territoriale e, in particolare, degli Assessori alla N.U. - Commissari ad acta avvicendatisi nel tempo, dotare l'Ente di bacino, sin dall'avvio, degli strumenti fondamentali indispensabili affinché la programmazione e la gestione delle attività potessero essere attuate in ottemperanza ai principi di efficienza, efficacia, ed economicità (si pensi alla definizione di una struttura organizzativa certa accompagnata dall'inequivocabile esplicitazione dei compiti e delle responsabilità di tutti i soggetti a vario titolo chiamati ad esercitare un ruolo nella gestione dell'Ente di bacino).

Nessun atto, tuttavia, è stato adottato, nonostante interventi in tal senso siano stati più volte sollecitati dal dirigente responsabile e dalle società affidatarie del servizio di gestione operativa, amministrativa e contabile dell'Ente in esame.

È mancata, in particolare, una politica di programmazione e gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali di cui l'Ente di bacino è stato dotato (con riferimento a quelle umane e finanziarie) ovvero avrebbe dovuto esser dotato (con riferimento a quelle strumentali ed agli automezzi in particolare).

Con riferimento alle risorse strumentali, non può non rilevarsi come la decisione del Comune di assegnare all'Ente di bacino un numero estremamente limitato (circa 50, ma il numero effettivo è da considerarsi di gran lunga minore per effetto dei continui guasti e danneggiamenti) degli oltre trecento automezzi acquistati dal Commissariato di Governo (prima consegnati al Comune, e poi da quest'ultimo trasferiti alla società affidataria del servizio di raccolta rifiuti), abbia da subito penalizzato l'attività dell'Ente, caratterizzandola in negativo per il manifestarsi delle seguenti criticità:

- sottoutilizzo dei lavoratori;
- irrilevanti risultati ottenuti dall'Ente di bacino nel servizio di raccolta differenziata sia in termini di tonnellate di materiale trattato, che di ricavi fatturati;

- ingente ed ininterrotto flusso destinato al pagamento degli emolumenti stipendiali (superiore ai sessanta milioni di euro), a fronte di un risibile incasso derivante dalla raccolta differenziata (inferiore ai tre milioni di euro).

Tutte situazioni, quelle sopra descritte, che si sarebbero potute evitare qualora gli amministratori dell'Ente di bacino avessero adottato le necessarie scelte di natura programmatica, gestionale e tecnica, tese ad una valorizzazione dell'Ente stesso, come già accennato.

Tanto più che gli amministratori sono stati tempestivamente e frequentemente informati delle inefficienze gestionali e dei risultati irrilevanti che andavano caratterizzando la relativa attività nel periodo 2000 - 2007.

Da quanto sopra esposto emerge con chiarezza l'inconsistenza dell'attività prodotta dagli organi di vertice dell'Ente di bacino in esame, la cui valutazione è stata posta all'esame della giurisdizione contabile per i profili di danno erariale che la stessa configura.



4. ATTIVITÀ DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE

L'attività svolta dall'Ispettorato generale di finanza (IGF) nel 2007 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;

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 2007 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 2008-2011 e contenuti nella Legge finanziaria 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244) ha portato all'emanazione di linee guida per la compilazione dei bilanci di previsione degli enti pubblici per l'anno 2008.

Al riguardo, è stata diramata la circolare ministeriale n. 40/2007, 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 riqualificazione della spesa pubblica segnalando alle Amministrazioni centrali ed agli Enti ed organismi vigilati l'esigenza di adottare, nella predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2008, criteri volti principalmente al contenimento delle spese, valutando attentamente la possibilità di procedere ad un'oculata riduzione degli stanziamenti complessivi per quelle non obbligatorie e inderogabili.

Pertanto gli enti interessati sono stati invitati ad impostare i bilanci di previsione 2008 tenendo conto sia delle disposizioni previste nel D.D.L. finanziaria per il 2008 sia delle norme di contenimento della spesa pubblica, introdotte dalle altre disposizioni normative vigenti e riepilogate nel quadro sinottico allegato alla circolare stessa.

• *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 porre in essere corrette modalità attuative circa le azioni richieste.

È proseguita la procedura di monitoraggio attivata nel 2005 con circolare n. 18 e volta alla rilevazione del rispetto delle previsioni di spesa per gli anni 2005, 2006 e 2007 da parte

degli enti destinatari delle misure di contenimento fissate dalla L. 30 dicembre 2004, n. 311 (art. 1, comma 57). La rilevazione ha dimostrato una soddisfacente attuazione del disposto normativo, salvo alcuni casi di superamento del limite di spesa consentito in cui gli uffici IGF hanno espresso parere contrario all'approvazione dei bilanci. Il suddetto monitoraggio è terminato il 31 dicembre 2007.

Sulla materia poi, è intervenuta anche la disposizione di cui all'art. 26 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla L. 4 agosto 2006, n. 248 che 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. Anche quest'attività è terminata con il 31 dicembre 2007.

È stata infine data attuazione all'articolo 4, commi 2 e 3 lettera a), del decreto legge 27 luglio 2007, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, che ha disposto, per l'anno 2007, la non applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ed il rimborso agli enti che abbiano effettuato i versamenti all'erario delle somme accantonate ai sensi del predetto articolo 22, comma 2.

Avendo l'articolo 4, comma 4, del suddetto decreto legge stabilito che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono fissati i criteri e le modalità per l'effettuazione dei rimborsi di cui al predetto comma 3, lettera a) è stato predisposto il D.M. 29 ottobre 2007.

L'IGF ha, inoltre, contribuito alla emanazione della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13 luglio 2007 esplicativa dell'attuazione dell'art. 1, commi 725 e seguenti, della Legge finanziaria 2007 concernenti disposizioni in tema di compensi, numero e nomina degli amministratori di società partecipate da enti locali.

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

La circolare n. 17 del 22 marzo 2007, diretta ai revisori dei conti nominati in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata emanata al fine di richiamare l'attenzione dei medesimi sulle diverse disposizioni di contenimento della spesa pubblica dirette agli Enti, agli organismi e società pubbliche contenute nella legge 27 dicembre 2006, n. 297 (Legge Finanziaria 2007). In allegato alla stessa è stata effettuata una raccolta sistematica di tutte le norme stratificatesi negli ultimi anni ed ancora vigenti aventi come destinatari gli enti pubblici.

Da ultimo con circolare n. 41 del 28 dicembre 2007, sono state fornite indicazioni, ai revisori dei conti ed alle Ragionerie Territoriali dello Stato nell'ambito delle rispettive funzioni di vigilanza, circa le modalità operative per il versamento delle ritenute operate a titolo di IRPEF e di addizionale regionale e comunale all'IRPEF, nonché dell'IRAP, che le Istituzioni scolastiche dovranno seguire a decorrere dal 1° gennaio 2008.

Nel corso dell'anno è iniziato l'aggiornamento della circolare-vademecum per la revisione amministrativa contabile indirizzata ai rappresentanti del MEF nei collegi sindacali e/o di revisione.

Con la suddetta circolare, giunta al suo 5° aggiornamento, si rinnova l'obiettivo di offrire uno strumento di supporto alle funzioni svolte dai collegi dei revisori o sindacali degli enti

ed organismi pubblici, la cui attività, ampliata con ulteriori compiti di natura eso-aziendale, è sempre più rivolta a supportare la vigilanza sui soggetti in rassegna ed a garantire la corretta programmazione e la rigorosa, regolare gestione delle risorse.

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

Sinteticamente, i volumi dell'attività annuale svolta dall'IGF nel 2007 (ad eccezione dell'attività inerente le Istituzioni scolastiche) sono riassunti nella seguente tabella:

bilanci di previsione esaminati	731
provvedimenti di variazione esaminati	598
conti consuntivi esaminati	790
deliberazioni Consigli di Amministrazione	789
verbali dei revisori dei conti	7246

Seguendo le linee di attività istituzionali, gli uffici IGF che svolgono la vigilanza sui bilanci degli enti ed organismi pubblici hanno realizzato tale attività attraverso l'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 espresso pareri all'Ufficio Legislativo in ordine a provvedimenti disciplinanti l'ordinamento normativo e regolamentare (attività prelegislativa specifica) di alcuni enti ed organismi pubblici (ad esempio, Conservatori di musica, Accademie, Istituti Superiori delle Industrie Artistiche, Accademia delle Scienze di Torino, Ente Teatrale Italiano, Fondazione "La Quadriennale di Roma", Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione - INVALSI), nonché in materia di particolari disposizioni di 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, indagini 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 professionale;
- 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 contenimento delle spese 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 risposte a specifici quesiti posti da enti o da Amministrazioni vigilanti in ordine all'applicazione di specifiche misure di contenimento della spesa pubblica;
- 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:

Settore autostradale e Società aeroportuali

Nel corso dell'anno 2007 è stata assicurata una costante partecipazione, d'intesa con altri Ispettorati generali, all'attività promossa dal Ministero delle infrastrutture tesa alla riorganizzazione del settore autostradale. In particolare, è stata data attuazione alla normativa recata dalla legge n. 286/2006, come modificata dalla legge finanziaria 2007, finalizzata ad inserire i rapporti contrattuali vigenti nell'ambito di una nuova "convenzione unica". Numerose riunioni e contatti sono stati promossi dal Ministero delle infrastrutture durante l'istruttoria relativa all'approvazione, con decreto interministeriale, degli atti convenzionali delle concessionarie autostradali (Asti-Cuneo, Bre.Be.Mi., Brescia-Verona-Vicenza-Padova, CISA, Pedemontana Lombarda, Venezia-Padova). La nuova procedura recata dalla normativa citata prevede l'intervento ed il parere, oltre che del CIPE e del NARS, delle Commissioni parlamentari ed ha determinato la necessità di fornire, d'intesa con gli altri Ispettorati generali, elementi e specificazioni. Sotto il profilo dell'attuazione della predetta normativa, sono stati forniti contributi e pareri in relazione alla stesura della direttiva del 15 giugno 2007 emanata dal CIPE in materia di regolazione economica del settore autostradale.

Per quanto concerne l'ANAS SpA, oltre ad interventi – d'intesa con altri Ispettorati generali – connessi alla situazione finanziaria nonché in ordine al contratto di programma, è stato dato riscontro a richieste e valutazioni sulla relativa situazione gestionale.

Merita particolare evidenza, poi, l'approvazione ministeriale (MEF - MT) delle concessioni delle gestioni aeroportuali (Cagliari Elmas, Palermo Punta Raisi, Alghero, Ronchi dei Legionari, Catania Fontanarossa, Pescara) nonché il monitoraggio espletato sulle società di gestione aeroportuale attraverso sia l'ausilio dei rappresentanti del MEF sia l'esame dei bilanci e dei verbali, trasmessi al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ai sensi del D.M. 521/1997 .

Sempre relativamente al settore aeroportuale, dopo un'accurata attività istruttoria con l'ENAC ed il Ministero dei Trasporti – Dipartimento per la navigazione ed il trasporto aereo – è stato predisposto il decreto interministeriale 3 agosto 2007 per l'applicazione delle sanzioni ai vettori aerei per le violazioni del Regolamento (CE) n. 261/2004 concernente regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato.

Inoltre, nel medesimo settore, particolare considerazione si pone alla definizione delle modalità attuative del comma 258, dell'articolo unico della legge n. 296/2006 relativo all'incremento del canone annuo d'uso dei beni del demanio aeroportuale (D.M. 3 agosto 2007).

Particolare attenzione è stata rivolta, poi, all'esame dei nuovi regolamenti di amministrazione e contabilità delle Autorità portuali – emanati sulla base dello schema predisposto ai sensi del D.P.R. n. 97/2003.

Occorre, altresì, segnalare l'attiva partecipazione alla predisposizione dello schema di regolamento recante la revisione e la disciplina delle tasse e dei diritti marittimi (art. 1, comma 989, della legge finanziaria 2007) nonché ai lavori per la predisposizione dello schema di provvedimento necessario per l'istituzione della nuova Agenzia per la diffusione delle tecnologie e per l'innovazione al fine di definire i criteri e le modalità per lo svolgimento della relativa attività istituzionale.

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, nonché la Fondazione "Istituto Mediterraneo di Ematologia" – IME.

Relativamente agli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) si evidenzia che 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 sui medesimi 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 2007 è proseguita l'attività di predisposizione degli interventi riepi-logotativi dei principali rilievi, desunti dai verbali dei collegi sindacali delle aziende sanitarie e sono stati definiti quelli relativi alla Regione Abruzzo, alla Regione Marche ed alla Regione Valle d'Aosta. In tali interventi, tramite i modelli di rilevazione delle risultanze del conto economico, è stato anche analizzato l'andamento di talune delle voci di costo maggiormente significative.

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 2007 ha assunto particolare rilevanza il volume dell'attività di gestione dei quesiti provenienti dai revisori 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 Territoriali dello Stato cui è delegato il controllo dell'attività di revisione presso le Istituzioni scolastiche).

In particolare è da segnalare l'attività svolta nella realizzazione del monitoraggio finalizzato all'acquisizione degli elementi finanziari concernenti le spese sostenute negli anni 2005 e 2006 dalle Istituzioni Scolastiche per supplenze brevi e saltuarie (con rilevazione specifica di quelle connesse ad assenze per maternità), nonché ai residui attivi rimasti da riscuotere al 15 maggio 2007 a fronte della spesa di cui trattasi.

Il monitoraggio ha altresì riguardato l'acquisizione di ulteriori dati concernenti i debiti accumulati dalle Scuole per Tarsu ed i residui attivi ancora da riscuotere a fronte delle spese per competenze accessorie al personale e per esami di Stato.

Tale operazione, connessa alle esigenze di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, è stata realizzata in tempi ristrettissimi, in condivisione con l'Ispettorato Generale per le politiche di bilancio, l'Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e, per la parte tecnica, con l'Ispettorato Generale per l'informatizzazione della contabilità di stato e la società Consip.

Si evidenzia che la rilevazione, destinata a circa 9.600 Istituzioni scolastiche, è risultata conclusa con l'inserimento dei dati richiesti per oltre 8.970 Scuole.

4.1.2. Designazione e nomina dei rappresentanti MEF negli organi collegiali

L'IGF ha provveduto, altresì, alla designazione e nomina di rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'interno degli organi collegiali di amministrazione e, soprattutto, di controllo di Enti o Società che ricevono direttamente o indirettamente contributi dello Stato, o che costituiscono interesse finanziario per lo Stato, nonché all'interno di altri organi collegiali (es. 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.

A tal fine l'IGF fornisce, ai Ministeri esercitanti funzioni di vigilanza, indicazioni relative ai compensi agli organi degli enti rientranti nell'ambito applicativo della direttiva, le specifiche di ordine procedurale, volte a garantire uniformi canoni applicativi ed un corretto circuito di comunicazioni interistituzionali.

L'IGF ha predisposto un apposito software condiviso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la verifica della congruità dei compensi deliberati fornendo alla citata Presidenza una prima valutazione sui compensi proposti.

Nel contesto della procedura ivi individuata, la RGS esprime pareri tecnici sulla correttezza dei dati oggettivi presi a riferimento per la quantificazione dei suddetti compensi partecipando ai relativi tavoli tecnici, con le Amministrazioni vigilanti, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ulteriori linee d'attività inerenti la gestione degli incarichi svolte nel corso del 2007 hanno riguardato:

- la predisposizione di pareri di competenza allo SDAG in ordine alle autorizzazioni a svolgere incarichi conferiti da altre amministrazioni;
- 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 (decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88);
- la risposta ai quesiti riguardanti la composizione dei collegi, la durata del mandato di incarico, 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 in attuazione della circolare n. 29 del 20 ottobre 2005;
- la predisposizione del Protocollo di Intesa tra Ragioneria Generale dello Stato e la Croce Rossa Italiana sottoscritto il 31 dicembre 2007 riguardante la nomina dei revisori contabili presso i comitati provinciali e locali della CRI;
- 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.

Sulla base di un progetto generale di informatizzazione dell'Ispettorato sono state attuate due procedure informatizzate per la rilevazione dei dati: Bilancio enti ed Anagrafe.

Bilancio enti

Nel contesto della funzione del controllo sulla gestione degli enti, 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, a decorrere dall'anno 2007, l'IGF ha impostato, con Consip SpA, le attività necessarie alla creazione di un software applicativo che consenta la raccolta informatizzata dei dati contabili degli enti vigilati sul Portale IGF e di un software per la gestione di una banca dati anagrafica degli enti.

Per quanto riguarda la parte relativa alla raccolta informatizzata dei dati contabili di bilancio degli enti, è continuata per tutta la prima parte del 2007 la fase preliminare alla messa

on line del software, con la definizione delle linee guida volte ad individuare le modalità di attuazione per l'invio telematico dei bilanci. A tal fine è stata emanata la circolare n. 36/2007 diretta a tutte le Amministrazioni vigilanti.

In questa fase sono stati raggiunti i seguenti risultati:

1. la quasi completa definizione di un piano dei conti unico con voci uniformate valide per tutti gli schemi da inserire nell'applicativo "Bilancio enti";
2. ultimazione della definizione degli schemi di bilancio validi per l'acquisizione dei dati dei bilanci di previsione 2008;
3. definizione degli enti che in base alla normativa sono soggetti all'invio telematico;
4. (novembre – dicembre 2007) collaudo dell'applicativo "Bilancio enti" con la messa on-line dell'applicativo.

Nell'ambito dell'applicativo "bilancio enti" sono altresì iniziate le attività per la realizzazione dell'acquisizione dei dati delle variazioni e dei bilanci consuntivi che verranno rese operative nel primo semestre 2008.

Per l'ottimizzazione della procedura di analisi dei bilanci degli enti è in elaborazione una piattaforma per lo svolgimento di una pratica di analisi di un bilancio tipo, delineando quindi:

- una lista di step essenziali per regolamentare e certificare il risultato del controllo sui bilanci;
- gli indici di bilancio (generali e settoriali) per l'elaborazione dei dati acquisiti.

Al riguardo, nel secondo semestre dell'anno 2007 è stata presentata alla Consip Spa una serie di proposte con indici di bilancio finanziari ed economico-patrimoniali da applicare ai dati che verranno acquisiti, per la creazione di un software idoneo.

Anagrafe

Al fine della costruzione di un software per la gestione di una banca dati anagrafica degli enti, con il supporto di Consip Spa, è stato fatto un complesso lavoro di razionalizzazione delle informazioni anagrafiche presenti nelle varie banche dati utilizzate all'interno dell'Ispettorato e da altri Ispettorati, attraverso un loro confronto, una successiva pulizia delle duplicazioni e dei dati obsoleti ed una finale integrazione delle informazioni mancanti. Questo lavoro è stato svolto e coordinato da un Gruppo di lavoro, appositamente costituito, con la collaborazione degli Uffici interessati. Tale nuova banca dati anagrafica è la base dell'applicativo "bilancio enti".

Il progetto, in fase di avanzata realizzazione, prevede la condivisione con gli altri Ispettorati di tutte le informazioni presenti nella banca dati "anagrafe enti" creata dall'IGF, nonché l'inserimento da parte degli altri Ispettorati di tutte le informazioni che riterranno utili al fine di migliorare il dato anagrafico.

A tal fine nel corso del 2007 si sono svolti diversi incontri con gli Ispettorati interessati alla realizzazione di questa nuova attività.

La realizzazione di quanto su esposto in merito ai due applicativi, nonché il lavoro di inserimento dei dati 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.

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 2007 è proseguita l'attività di revisione, aggiornamento ed integrazione degli schemi di verbale presenti sull'applicativo, in condivisione con il Ministero della Pubblica Istruzione.

In particolare si è resa necessaria una serie di interventi a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dall'art. 1, comma 616, della legge n. 296/2006, in relazione al quale i controlli di regolarità amministrativo-contabile presso le Istituzioni scolastiche sono stati affidati a due revisori (in rappresentanza del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'economia e delle finanze), in luogo del Collegio dei revisori operante ai sensi della previgente normativa.

Inoltre è stata attuata la messa in esercizio delle funzioni automatiche di quadratura contabile, di rilevanza sostanziale al fine sia di garantire la qualità dei dati inseriti nell'applicativo e consentire la definizione degli indicatori finanziari, sia di fornire un valido supporto all'attività dei revisori, attraverso l'evidenziazione della presenza di eventuali incoerenze tra i dati finanziari.

Nel corso del 2007 è stata altresì realizzata la modifica allo schema concernente la certificazione della compatibilità finanziaria dei costi della contrattazione integrativa di Istituto e si è proceduto anche alla predisposizione e messa in esercizio di un apposito modulo, riferito al controllo sull'avvenuta presentazione del modello 770, inserito nello schema di verbale concernente l'esame del conto consuntivo.

Nell'ambito del progetto Athena, è stato attivato un "Gruppo di lavoro per l'analisi degli indicatori". L'obiettivo è quello di proporre ipotesi di utilizzo di indicatori finanziari e strutturali elaborati utilizzando le informazioni disponibili nell'applicativo, sia per il supporto all'attività dei revisori presso le Scuole, sia per fornire al vertice nuovi strumenti per il monitoraggio dei fenomeni scolastici.



5. I CONTROLLI DI RAGIONERIA

5.1. Aspetti generali

L'attività di indirizzo e coordinamento del "Sistema delle Ragionerie" (Uffici centrali del Bilancio - Ragionerie Territoriali dello Stato) ha investito tutte le problematiche inerenti le materie che interessano il "Sistema", sia sul versante delle funzioni svolte, sia su quello delle strutture.

In questo contesto, occorre considerare che la funzione è stata svolta con lo scopo principale di conseguire l'ottimizzazione dei servizi e l'efficacia dell'azione amministrativa, strumento prezioso per le nuove missioni che gli Uffici di Ragioneria svolgono sul versante della razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

In dettaglio l'attività svolta nel 2007 si è estrinsecata, oltretutto nell'esame congiunto con i dirigenti delle varie problematiche che interessano gli Uffici, nell'emanazione di circolari, direttive, istruzioni, risposte a quesiti sui servizi d'Istituto, sull'interpretazione di norme legislative e regolamentari, nel vasto panorama della contabilità generale dello Stato.

Tutto al fine di pervenire all'esatta applicazione delle norme su particolari procedimenti amministrativi e contabili, sull'organizzazione e funzionamento degli Uffici, nonché su quesiti e pareri di carattere generale posti dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Anche per l'anno 2007 si è tenuto conto delle innovazioni introdotte con la legge 31 ottobre 2002, n. 246 che ha conferito agli Uffici di Ragioneria più impegnativi compiti di controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

In questo contesto si è determinata la necessità di rivedere e razionalizzare alcune procedure di riscontro ed introdurre elementi di novità nel campo dei controlli, allo scopo di concentrare l'attività di UCB ed RTS sui compiti di maggiore importanza e di recuperare risorse in termini di personale da destinare ai suddetti compiti.

Al fine di facilitare il coordinamento delle attività degli Uffici centrali del Bilancio e delle Ragionerie Territoriali dello Stato e tenere costantemente aggiornata l'azione amministrativa svolta dall'Ispettorato, nel corso del 2007 si sono regolarmente tenuti i "briefing" periodici con i direttori degli U.C.B. e delle R.T.S.

Alle riunioni hanno partecipato, in relazione alle materie trattate, gli altri Ispettori generali capo o loro delegati, nonché, molto spesso, il Ragioniere generale dello Stato.

Anche nell'anno 2007 di notevole importanza è stata la partecipazione ad alcuni "briefing" con i direttori degli Uffici centrali di bilancio e di rappresentanti della Corte dei Conti per trattare tematiche inerenti al "Rendiconto generale dello Stato".

Per quanto concerne i "briefing R.T.S.", al fine, tra l'altro, di accrescerne l'integrazione ed il coordinamento con gli Ispettorati generali, con determinazioni del Ragioniere generale dello Stato del 6 e 21 dicembre 2007 sono stati definiti nuovi sistemi di organizzazione degli stessi e l'istituzione di Gruppi di lavoro progettuali che oltre alla partecipazione dei referenti territoriali, vedono coinvolti il personale non dirigenziale sia centrale che periferico.

In particolare, nel corso degli incontri tenuti nel 2007 sono state affrontate le seguenti tematiche:

- 1) valutazione della formazione;
- 2) valutazione dei dirigenti e direttori R.T.S.;

- 3) monitoraggio dei risultati sull'attività delle R.T.S.;
 - 4) reingegnerizzazione dei processi delle R.T.S.;
 - 5) pagamento delle spese pregresse da parte delle Amministrazioni pubbliche;
 - 6) approvazione contratti per l'acquisizione di beni e servizi;
 - 7) retribuzione astensione obbligatoria del personale non di ruolo e congedi parentali;
 - 8) controllo rendiconti di contabilità speciali degli Uffici scolastici;
 - 9) certificazione idoneità all'impiego;
 - 10) modalità di rendicontazione degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso ai musei;
 - 11) riconoscimento anzianità di servizio del personale enti locali transitato nelle istituzioni scolastiche;
 - 12) progetto per la dematerializzazione dei contratti per il personale della scuola.
- I risultati delle riunioni hanno dato luogo a soluzioni condivise ed hanno formato oggetto di disposizione per gli Uffici interessati.

5.2.Gli Uffici centrali del bilancio

5.2.1. Le funzioni svolte

Ai sensi dell'art. 27, comma 1, della legge di contabilità generale dello Stato, gli Uffici Centrali del Bilancio vigilano sull'osservanza delle leggi e di tutte le disposizioni inerenti, in particolare, alla conservazione del patrimonio dello Stato, all'esatto accertamento delle entrate ed alla regolare gestione dei fondi.

Le principali attività svolte si possono così sintetizzare:

- compilazione di schemi degli stati di previsione delle entrate e della spesa ed il rendiconto consuntivo;
- controllo preventivo di legalità su atti emanati dalle Amministrazioni statali;
- controllo successivo 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;
- attuazione delle disposizioni in materia di residui di stanziamento;
- accertamento dei residui attivi e passivi, esame dei provvedimenti di variazione di bilancio, verifiche alle gestioni dei cassieri e dei consegnatari delle Amministrazioni dello Stato;
- compiti finalizzati alla costituzione delle "banche dati locali amministrativo-gestionale" del personale;
- certificazione della relazione tecnico-finanziaria dei contratti collettivi integrativi con riferimento alla verifica della congruità degli interventi con le disponibilità finanziarie;
- progetto di estensione del mandato informatico: attualmente il processo informatico è stato attivato per i mandati, 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";
- adempimenti previsti dal D. L.vo n. 626/1994 in materia di sicurezza sul luogo di lavoro;
- compiti inerenti alla gestione del personale in servizio, anche a seguito dell'entrata in funzione del sistema SIAP di rilevazione automatica delle presenze, all'adozione del nuovo protocollo informatico a seguito dell'introduzione delle piattaforme telematiche SIGED e SIGED 2, all'utilizzo del SICOGE, attraverso il quale vengono progressivamente informatizzati i flussi delle operazioni contabili di natura finanziaria per tutti i capitoli di bilancio;
- inserimento con cadenza mensile, mediante la procedura informatica Gestione Flussi Modulo Indicatori, delle informazioni inerenti ai servizi svolti, utili per le valutazioni degli uffici competenti sugli andamenti in corso d'anno e di report finale;
- adempimenti scaturenti 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;

- orientamento delle amministrazioni verso l’applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007 che ha disposto accantonamenti di una quota degli stanziamenti di alcuni capitoli di bilancio al fine di migliorare i saldi del fabbisogno e dell’indebitamento netto, ispirato al criterio della “spending review”, che segna un superamento delle compensazioni per stanziamenti inutilizzati a vantaggio della rivisitazione dei programmi di spesa in funzione delle priorità;

- predisposizione del bilancio preventivo 2008 con la nuova modalità di rappresentazione che prevede la declassazione a gestionale dell’unità previsionale di primo livello “centro di responsabilità” ed offre la possibilità di rilevare le funzioni espletate dall’Amministrazione e di determinarne i relativi costi, essendo stato sviluppato il raccordo tra il sistema di rilevazione finanziario e quello economico dei fatti gestionali.

5.2.2. Dati sintetici sull’attività degli Uffici Centrali del Bilancio

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

In primo luogo, quindi, è utile rappresentare nella successiva tabella 1 il quadro di riferimento quali-quantitativo delle rispettive strutture ministeriali su cui si svolgono i controlli degli UCB.

Occorre a tal proposito precisare che i dati riferiti agli UCB ex MAP, ex MiLPS, ex MIT ed ex MIUR accorpano quelli che derivano dalla scissione delle coesistenti Amministrazioni, operata con il decreto legge 18 maggio 2006, n.181, convertito in legge 17 luglio 2006, n.233, istitutivo di nuovi Ministeri.

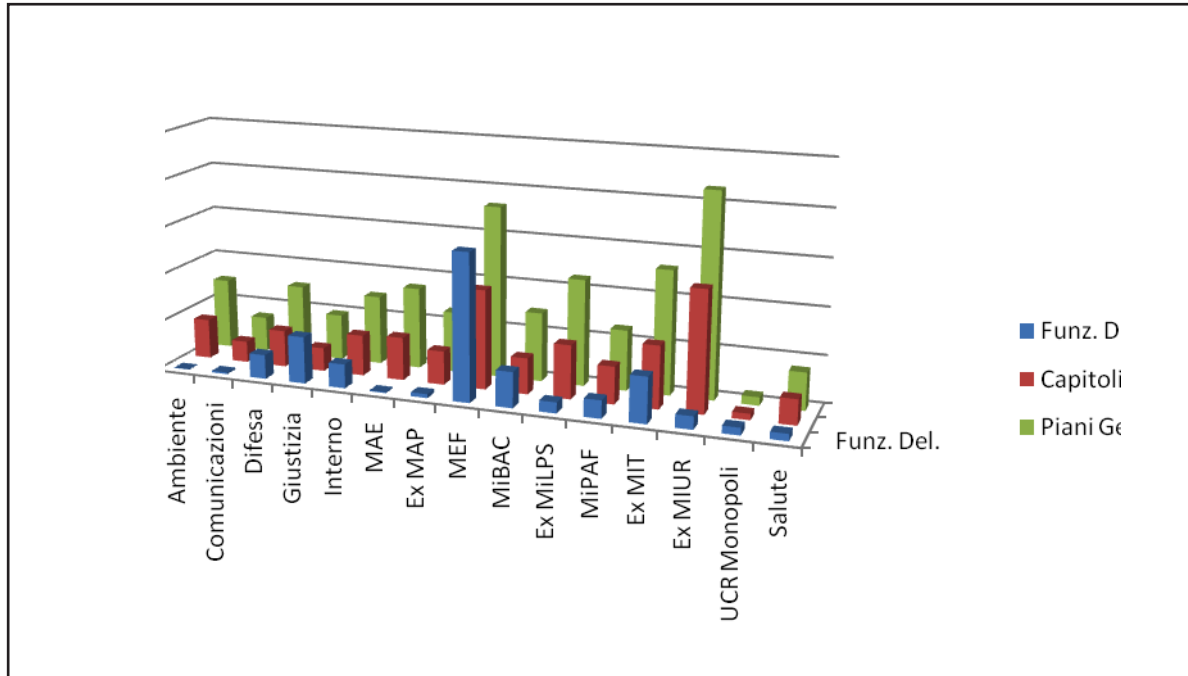
Conseguentemente detti UCB contengono i dati delle Amministrazioni controllate nel seguente dettaglio:

- ex MAP – ora Ministero dello sviluppo economico e del commercio internazionale;
- ex Milps – ora Ministero del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale;
- ex MIT – ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- ex MIUR – ora Ministero della pubblica Istruzione e dell’università e della ricerca.

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
Ex MAP	8	358	646	41	6	3
MEF	10	1.053	1.818	1.557	127	13
MiBAC	10	382	732	377	-	1
Ex MiLPS	21	569	1.129	115	4	1
MiPAF	7	395	640	190	4	2
Ex MIT	11	661	1.314	483	7	3
Ex 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	329	30

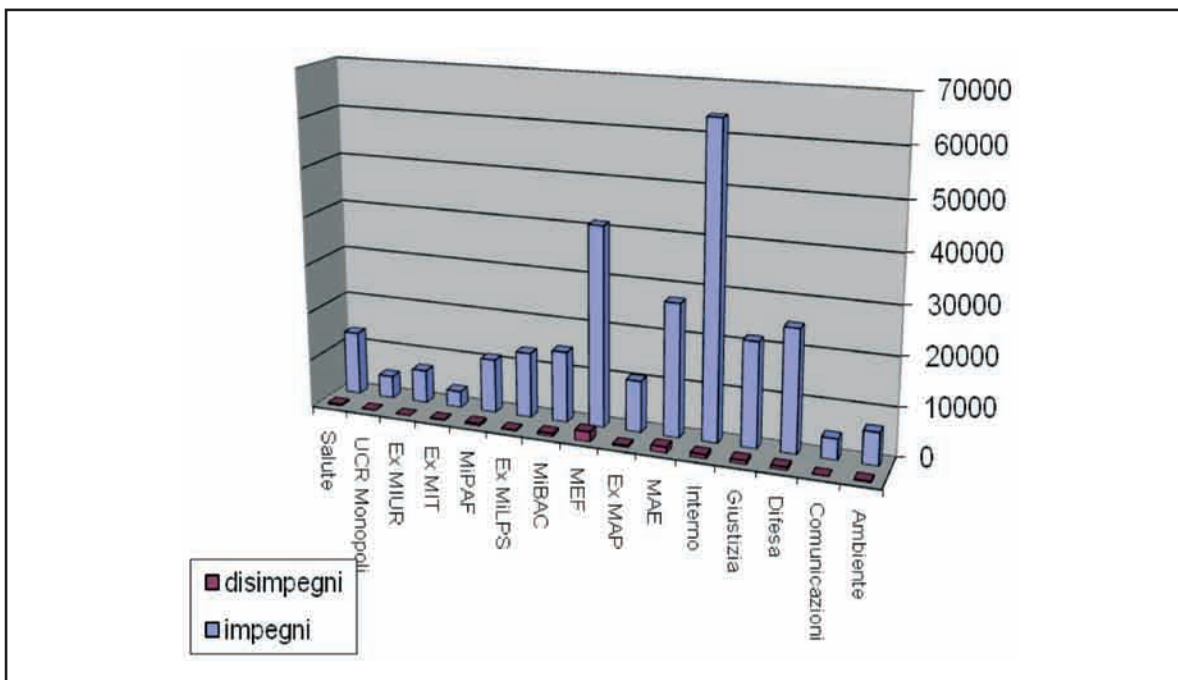
La tabella 1 trova nel successivo grafico un'immediata rappresentazione visiva, evidenziando per alcuni Ministeri dati molto al di sopra delle medie (MIUR-MIT-MEF-MiLPS) per quantità di piani gestionali e per funzionari delegati.



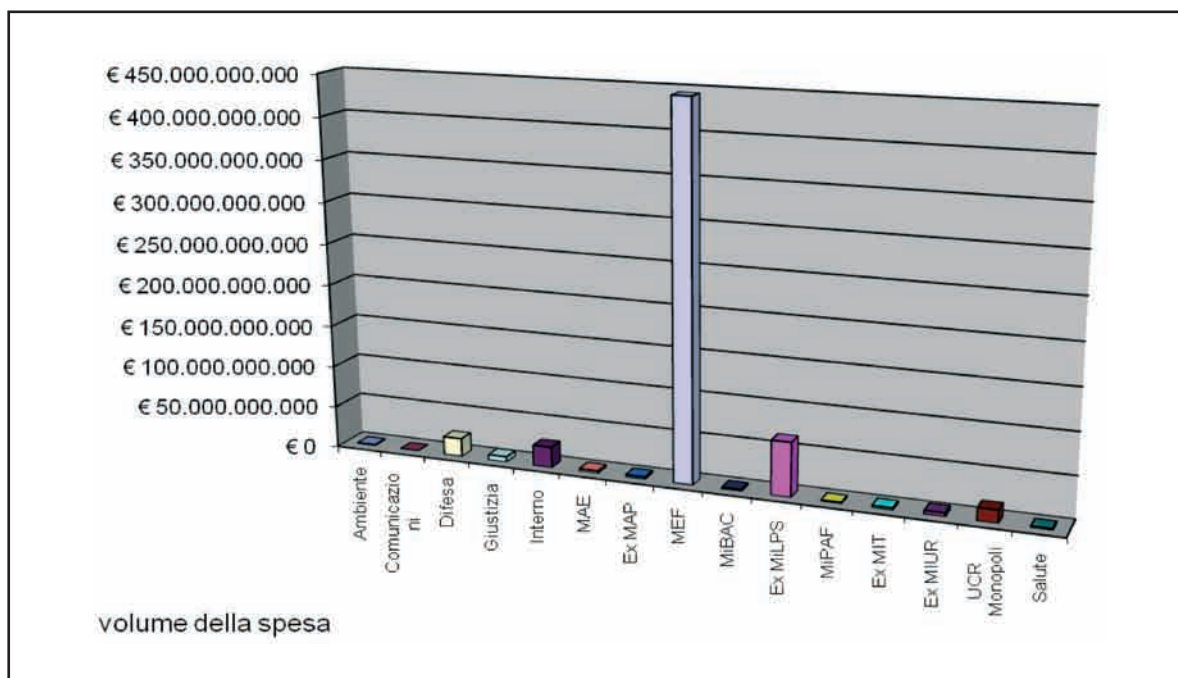
Dalla tabella 2 e dai successivi grafici si evince che i soli Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze coprono, rispettivamente, il 23,43% ed il 15,70 % dei titoli di impegno e di disimpegno. Rilevanti numeri di impegni sono anche quelli controllati, in ordine decrescente, dagli UCB MAE (10,36%), Difesa (9,33%), Giustizia (8,09%). Gli altri UCB non menzionati rimangono all'interno di una media più bassa.

TABELLA 2 – titoli di spesa

UCB	n. atti	Totale titoli (impegno+disimpegno)		
		n. atti %	Somme nette (Imp -disimp.) €	Somme %
Ambiente	6.890	2,50	1.122.229.658	0,19
Comunicazioni	4.315	1,56	297.484.461	0,05
Difesa	25.759	9,33	21.985.534.028	3,69
Giustizia	22.342	8,09	6.232.883.509	1,05
Interno	64.690	23,43	24.863.886.275	4,17
MAE	28.611	10,36	2.925.177.662	0,49
Ex MAP	10.990	3,98	2.712.800.105	0,46
MEF	43.347	15,70	443.795.047.181	74,46
MiBAC	15.279	5,53	1.886.364.736	0,32
Ex MiLPS	13.678	4,95	64.834.114.884	10,88
MiPAF	11.563	4,19	1.572.705.579	0,26
Ex MIT	3.565	1,29	2.544.345.309	0,43
Ex MIUR	6.879	2,49	4.328.629.345	0,73
UCR Monopoli	4.717	1,71	15.202.240.187	2,55
Salute	13.447	4,87	1.676.382.541	0,28
Totale	276.072	100,00	595.979.825.461	100



Dal punto di vista delle somme sottostanti, gli impegni in discorso corrispondono al 4,17% (UCB Interno), al 74,46% (UCB MEF), al 3,69 % (UCB Difesa) delle somme complessivamente sottoposte al controllo preventivo.



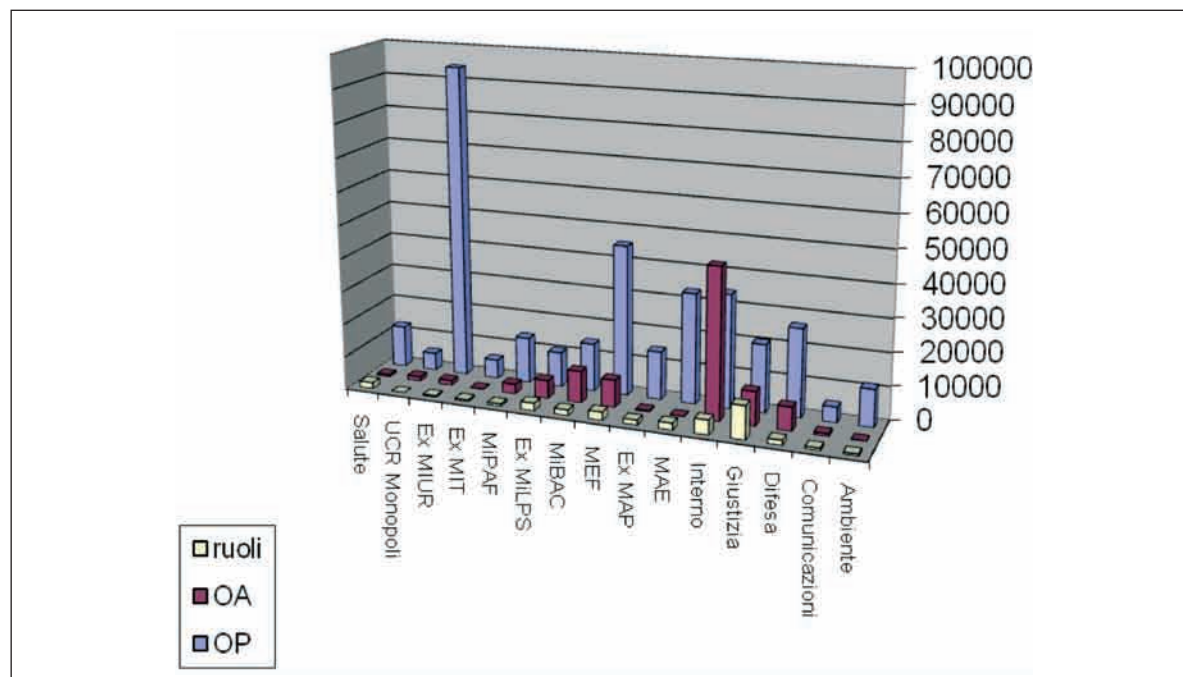
Una precisazione è necessaria al caso dell'UCB MiLPS. Tale Ministero registra volumi di spesa insolitamente alti, pari al 10,88% del totale, pur rimanendo nella media quanto a numero di atti. La motivazione del fenomeno risiede nel fatto che per il Ministero del lavoro il bilancio comprende ingenti somme di puro trasferimento agli Enti previdenziali.

La suddivisione per grandezze di numeri e valori delle varie tipologie di atti sottoposti al controllo preventivo dal punto di vista dei pagamenti dei Ministeri controllati dai singoli UCB risulta nella tabella 3 e nel relativo prospetto grafico:

TABELLA 3 – titoli di pagamento

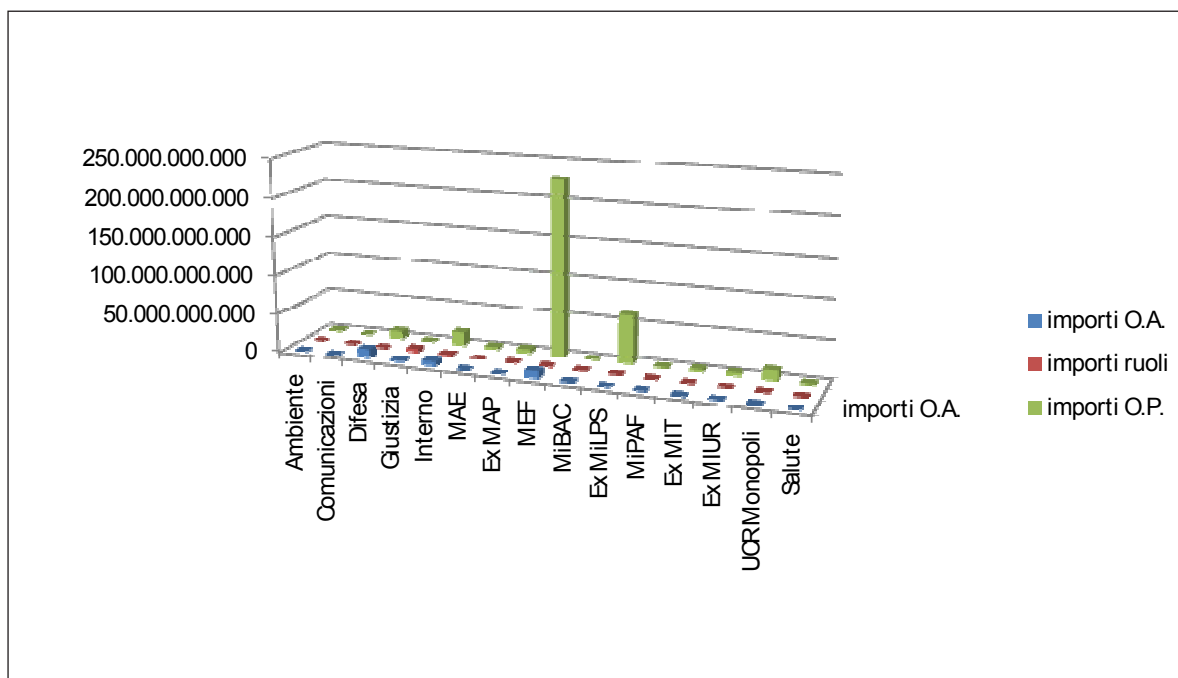
UCB	Ordini di pagare		Ordini di accreditamento		Ruoli spesa fissa	
	n. atti	somme	n. atti	somme	n. atti	somme
Ambiente	11.321	1.156.564.497	138	21.378.380	602	22.223.072
Comunicazioni	4.684	232.126.611	794	6.342.257	749	58.576.178
Difesa	26.561	9.438.708.229	7.156	12.525.188.364	1.528	145.596.617
Giustizia	20.594	809.302.345	10.303	1.382.288.985	10.063	4.308.294.750
Interno	34.242	17.673.797.443	45.413	5.551.138.178	4.452	1.700.736.231
MAE	33.316	2.770.035.414	138	25.887.805	2.054	179.055.531
Ex MAP	14.534	4.888.465.329	418	3.159.759	1.520	80.037.280
MEF	45.361	227.524.117.968	8.267	9.139.382.727	2.488	726.322.126
MiBAC	14.451	987.675.804	9.580	445.969.362	1.686	433.149.803
Ex MiLPS	10.499	63.047.782.688	5.460	163.842.889	2.326	227.719.302
MiPAF	13.777	1.117.332.417	2.996	340.303.398	706	53.130.372
Ex MIT	5.630	3.726.520.601	165	26.276.388	560	91.819.092
Ex MIUR	94.132	4.259.170.554	1.447	296.585.574	441	60.987.898
UCR Monopoli	5.222	13.090.607.355	1.338	88.888.011	-	0
Salute	12.508	1.251.504.745	632	20.170.742	1.790	112.233.781
Totale	346.832	351.973.711.997	94.245	30.036.802.819	30.965	8.199.882.033

La tabella e la sua rappresentazione grafica evidenziano che il MIUR spicca in relazione alla quantità di Ordinativi di pagamento, l'Interno per quanto riguarda gli Ordini di accreditamento e la Giustizia per quanto attiene ai ruoli di spesa fissa.



Con riguardo alle somme sottoposte a controllo, la rappresentazione grafica dei dati della tabella 3 individua nel MEF il primario Ministero di spesa.

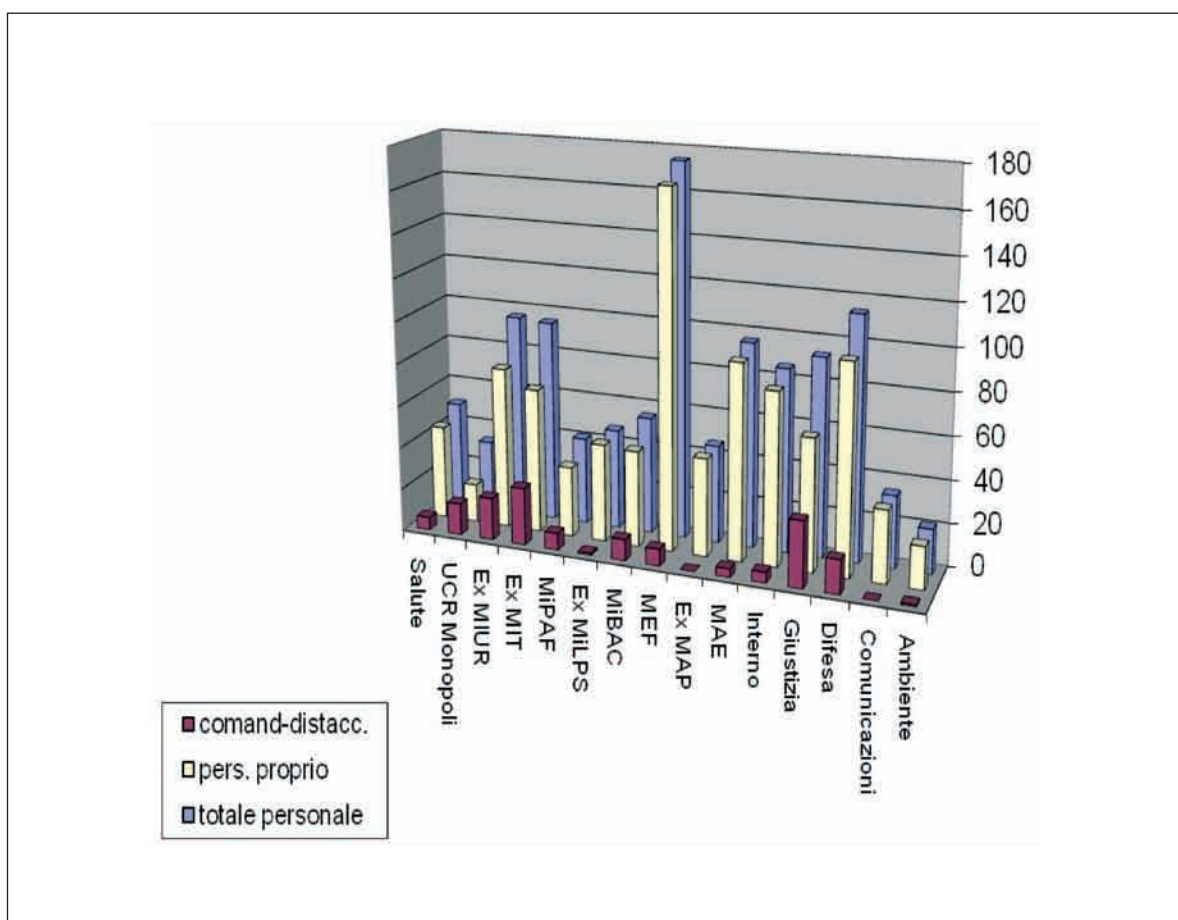
È evidente che il ruolo preponderante dell'UCB MEF ed ex MILPS che emerge dal grafico seguente è riconducibile in parte, come per i decorsi esercizi finanziari, rispettivamente ai trasferimenti operati a vario titolo verso tutti gli altri soggetti di finanza derivata ed ai trasferimenti al settore previdenziale.



La tabella 4 ed il relativo grafico sul personale confermano l'ordine di importanza degli UCB a partire dal MEF con il 16,18 % del totale e con l'evidenziazione del secondo gruppo di cui si è detto in precedenza (MAE, Interno, Giustizia e Difesa).

TABELLA 4 – personale addetto agli UCB

UCB	Personale proprio	Comandato distaccato	Totale personale	%	dirigenti	n. uffici
Ambiente	20	1	21	1,94	2	3
Comunicazioni	34	0	34	3,14	2	2
Difesa	98	16	114	10,54	4	8
Giustizia	62	31	93	8,6	4	5
Interno	81	5	86	7,95	4	6
MAE	92	4	96	8,87	2	6
Ex MAP	46	0	46	4,25	3	5
MEF	167	8	175	16,18	10	14
MiBAC	45	10	55	5,08	3	4
Ex MiLPS	46	1	47	4,34	3	4
MiPAF	33	8	41	3,79	2	2
Ex MIT	68	27	95	8,78	6	7
Ex MIUR	76	20	96	8,87	6	9
UCR Monopoli	18	15	33	3,05	1	2
Salute	44	6	50	4,62	4	4
Totale	930	152	1.082	100	56	81



La tabella 5 fornisce un riepilogo quantitativo delle attività svolte nel corso dell'anno finanziario 2007 a confronto con alcuni esercizi precedenti.

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

a) controllo preventivo:	Anno 2007	Anno 2006	Anno 2005	Anno 2004	Anno 2003
Provvedimenti d'impegno	267.934	267.659	281.428	283.876	295.975
Provvedimenti di disimpegno	8.138	9.902	10.333	9.974	10.123
Titoli di spesa (OP+OA+Ruoli)	472.042	406.406	449.342	484.027	518.720
Provvedimenti in materia pensionistica	21.385	16.744	14.103	24.225	19.279
Rilievi formulati sugli atti	5.986	5.075	4.860	9.045	3.849

I provvedimenti in materia pensionistica nel corso del 2007 sono aumentati del 27% circa rispetto al 2006, passando da n. 16.744 a n. 21.385.

In maggior dettaglio la tabella 6 evidenzia le più salienti attività degli U.C.B.

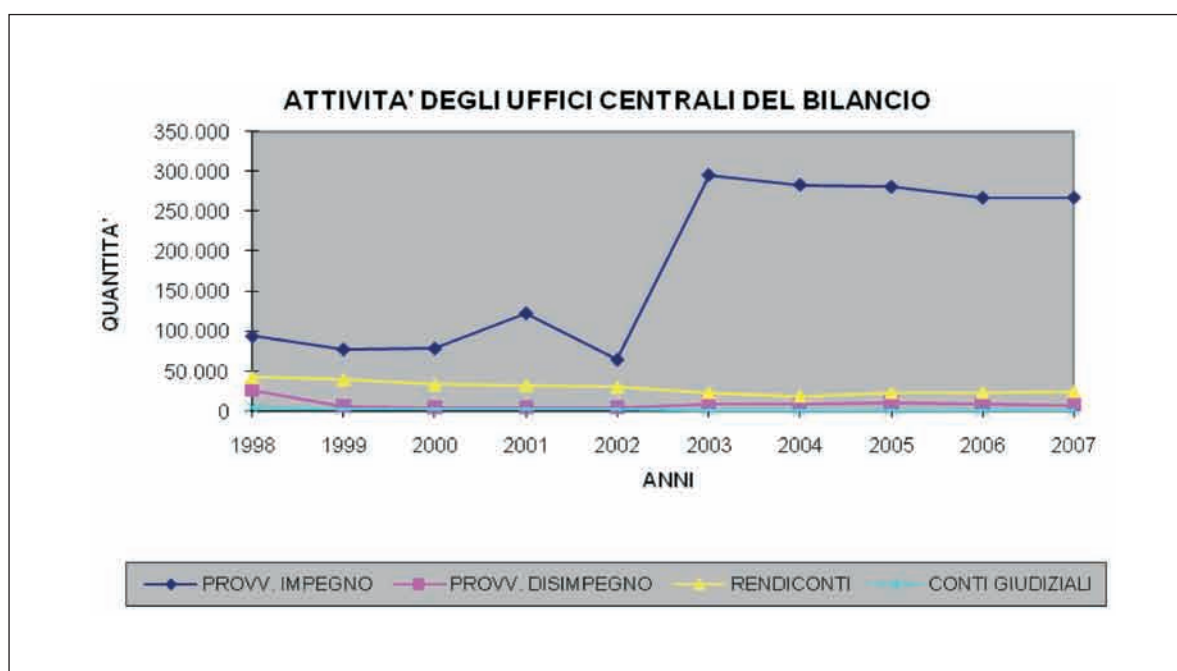
TABELLA 6 – alcune tipologie di attività UCB, anni 1998-2007

ANNI	PROVV. IMPEGNO	PROVV. DISIMPEGNO	RENDICONTI	CONTI GIUDIZIALI
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
2007	267.934	8.138	24.795	1.702

Nel corso del 2007 gli Uffici Centrali del Bilancio e l'Ufficio Centrale di Ragioneria dei Monopoli di Stato hanno formulato 5.986 rilievi sugli atti sottoposti al riscontro preventivo, con un incremento del 18% rispetto ai 5.075 rilievi del 2006 (tab. 5).

L'incremento si è verificato, verosimilmente, in seguito all'emanazione di atti che devono tenere conto di nuove e complesse norme che non sempre consentono la loro immediata ed esatta applicazione.

Dall'analisi dei dati relativi al 2007 e dal confronto con quelli degli anni precedenti, 2005 e 2006 emerge, nel complesso, una sostanziale stabilità sia nei provvedimenti d'impegno, sia in quelli di disimpegno che nei titoli di spesa.

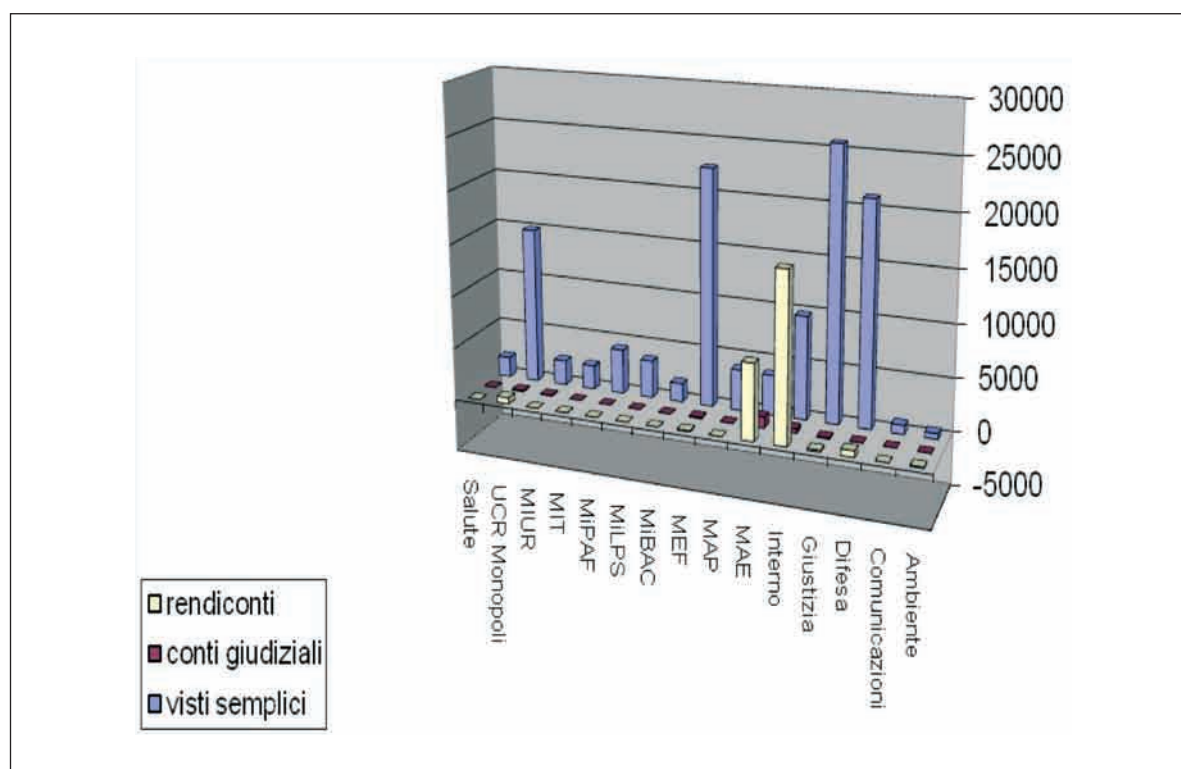


Nel complesso dell'anno 2007 sono stati emessi dagli Uffici Centrali del Bilancio 267.934 titoli di spesa (impegni-disimpegni) per un totale impegnato di euro 589,7 miliardi di euro, e n. 472.042 titoli di pagamento, di cui 30.965 emessi per il pagamento di ruoli di spese fisse, che rappresentano un volume di spesa pari a circa 390 miliardi di Euro.

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 2003-2007

b) controllo successivo:	Anno 2007	Anno 2006	Anno 2005	Anno 2004	Anno 2003
- Rendiconti	24.795	23.961	23.395	18.973	24.442
- Conti giudiziali	1.702	1.597	1.908	1.677	1.781
- Rilievi formulati sugli atti	980	1.141	1.027	691	281



Risulta quindi che nel corso del 2007 si è rilevato un incremento dei rendiconti di circa il 4% e dei conti giudiziali nell'ordine del 7%.

Dai dati emerge la diminuzione dei rilievi formulati sul controllo successivo, in controtendenza rispetto agli anni precedenti

Infine, la tabella 8 evidenzia che nell'anno 2007 le verifiche alle gestioni dei cassieri ed a quelle dei consegnatari sono state effettuate in numero uguale all'anno precedente.

TABELLA 8 – consegnatari – cassieri, anni 2003-2007

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

Un'ulteriore e molto rilevante tipologia di attività degli UCB è quella connessa alla gestione del bilancio ed all'applicazione di norme di contenimento della spesa pubblica.

Da ultimo si deve ricordare la consulenza 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	86	70	61	220
Comunicazioni	73	-	-	130
Difesa	68	-	-	226
Giustizia	817	-	1.863	145
Interno	296	6	7	254
MAE	283	444	-	172
Ex MAP	-	-	-	-
MEF	1.082	-	1.297	210
MiBAC	497	10	-	81
Ex MiLPS	330	-	-	-
MiPAF	121	-	-	139
Ex MIT	199	-	1.082	136
Ex MIUR	1.437	1	-	128
UCR Monopoli	4	2	-	2
Salute	65	5	31	
Totale	5.358	538	4.341	1.843

5.3. LE RAGIONERIE TERRITORIALI DELLO STATO

5.3.1. Premesse e brevi cenni storici

Le “Ragionerie provinciali dello Stato” (d’ora in avanti RTS), sono organi del Ministero dell’Economia e delle Finanze distribuiti sul territorio con compiti di controllo e vigilanza sulle Amministrazioni periferiche dello Stato¹. Operano alle dipendenze del Dipartimento

¹ Si ritiene opportuno delineare un breve profilo storico dei predetti uffici periferici.

Le Ragionerie provinciali dello Stato, derivano dalle Ragionerie istituite ai sensi del R.D. 18 dicembre 1869, n. 5397 (art. 9) presso le ex Intendenze di finanza. Anche se gerarchicamente dipendenti dall’Intendente di finanza, furono dotate sin dal primo momento di una completa autonomia funzionale in quanto titolari di compiti propri assegnati direttamente dall’art. 11 del medesimo decreto. Con tale articolo vennero loro demandate le funzioni di controllo, la tenuta dei registri e degli inventari dei beni demaniali e immobiliari dello Stato e la tenuta delle contabilità ai fini della predisposizione del bilancio dello Stato.

A seguito del decentramento amministrativo di cui alla Legge 11 marzo 1953, n. 150 e con il trasferimento agli uffici periferici delle singole Amministrazioni di tutte le attribuzioni di interesse locale, anche il Ministero del tesoro, decentrò le funzioni di controllo che sino allora erano di esclusiva pertinenza delle Ragionerie centrali funzionanti presso i singoli Ministeri poste, nel 1923, alle dirette dipendenze della Ragioneria generale dello Stato.

Il D.P.R. 30 giugno 1955, n. 1544 emanato per l’attuazione della legge appena citata, completò l’organizzazione periferica del Ministero del Tesoro. In particolare:

- l’art. 12 dispose la fusione degli Uffici regionali di riscontro esistenti presso i Provveditorati alle OO.PP. con gli Uffici regionali di riscontro in un unico organo che assunse la denominazione di Ragioneria regionale dello Stato;

- l’art. 13 trasformò i reparti contabili esistenti presso le ex Intendenza di finanza in Ragionerie provinciali dello Stato dipendenti gerarchicamente e funzionalmente dalla Ragioneria generale dello Stato pur continuando a svolgere i servizi contabili per conto delle Intendenze di finanza;

- l’art. 15 attribuì le funzioni di controllo preventivo già esercitate dalle Ragionerie centrali, per i servizi decentrati su base provinciale o minore alle Ragionerie provinciali dello Stato e, su base più ampia di quella provinciale alle Ragionerie regionali dello Stato;

- gli artt. 16 e 17 attribuirono alle Ragionerie provinciali la competenza in materia di riscontro amministrativo-contabile sui rendiconti dei funzionari delegati e sui conti giudiziali degli agenti contabili dello Stato per le Amministrazioni delle finanze e del tesoro ed alle Ragionerie regionali sui rendiconti e conti giudiziali per tutte le amministrazioni ad esclusione delle finanze, del tesoro, degli esteri, degli interni e della difesa. Queste ultime tre rimanevano di competenza delle Ragionerie centrali.

Da tutto ciò appare evidente la discrasia esistente tra la competenza per il controllo preventivo, basata sul decentramento territoriale e la competenza al controllo successivo attribuita per materia.

Tale discrasia rimarrà sino alla soppressione delle Ragionerie regionali dello Stato.

Altra anomalia derivava dall’art. 13 ai sensi del quale i servizi contabili delle Intendenze di finanza venivano espletati dalle Ragionerie provinciali che, in tal modo, assumevano la doppia veste di controllore/controlato.

Dopo vari tentativi di eliminare tale anomalia si giunse al 1985, anno in cui venne emanata la Legge 7 agosto 1985, n. 427 che però, purtroppo, venne abrogata quasi subito. A questa fece seguito, nel 1989, la Legge 10 febbraio 1989, n. 48 che demandò ad un apposito decreto interministeriale la cessazione graduale di tali compiti, fermo restando il definitivo ed immediato passaggio delle competenze relative alla gestione delle spese delegate.

Il decreto, anche se formalizzato più volte, non è mai stato emanato.

Nel frattempo, la riorganizzazione del Ministero delle finanze disponendo per la soppressione delle Intendenze di finanza, portò all’eliminazione degli Uffici per i quali le Ragionerie provinciali svolgevano i servizi contabili.

La soluzione si ottenne nel giugno del 1998 con la circolare dell’Ispettorato Generale di Finanza n. 58 del 24 giugno.

Fondamentale importanza assumono i provvedimenti di riforma del Ministero, (decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e con il relativo regolamento approvato con D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38).

Il decreto legislativo n. 430/97 nel disporre l’unificazione del Ministero del Tesoro con quello del bilancio e della programmazione economica, introdusse una profonda trasformazione dell’organizzazione del Ministero, passando da una struttura suddivisa in Direzioni generali ad una struttura di tipo dipartimentale. Successivamente, con il D.P.R. n. 38/98 vennero istituiti quattro Dipartimenti: quello del Tesoro, della Ragioneria generale dello Stato, delle Politiche di sviluppo e di coesione e dell’Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro.

In particolare, l’art. 7 del D.L.vo n. 430 determinò:

- a) la trasformazione delle Ragionerie centrali in Uffici centrali di bilancio;
- b) la trasformazione del controllo preventivo di legittimità, di regolarità e di merito finanziario in verifica di legalità (c.d. “auditing di legalità” di tipo collaborativo);
- c) la soppressione delle Ragionerie regionali dello Stato e il trasferimento delle loro funzioni alle Ragionerie provinciali aventi sede nei capoluoghi di regione;

della Ragioneria Generale dello Stato del quale costituiscono il terminale della rete di rapporti con le Amministrazioni decentrate, formando il tessuto connettivo con l'intero territorio nazionale. Il coordinamento della loro attività rientra nei compiti attribuiti all'Ispettorato Generale di Finanza che, attraverso i suoi uffici, svolge funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sulle Pubbliche Amministrazioni in materia finanziaria e contabile ai sensi delle vigenti disposizioni.

I compiti delle R.T.S. sono finalizzati soprattutto a garantire: la vigilanza e conservazione del patrimonio dello Stato; la regolare gestione dei fondi statali e di altre amministrazioni pubbliche; l'esatta contabilizzazione delle entrate e delle spese; ecc..

A tali fini, esse provvedono alla tenuta delle scritture contabili, alla registrazione degli impegni di spesa risultanti dai provvedimenti assunti dagli Uffici Amministrativi sotto la responsabilità dei dirigenti competenti, secondo le modalità previste dall'art. 11, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, nonché al controllo successivo sui rendiconti dei funzionari delegati e sui conti giudiziali degli agenti contabili dello Stato, nel rispetto degli articoli 60 e 74 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e successive modificazioni.

d) l'attribuzione alle Ragionerie provinciali presso i capoluoghi di regione delle funzioni in materia di promozione ed attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione, con particolare riguardo alle aree depresse secondo le direttive del competente Dipartimento.

Ed inoltre, con l'art. 3 vennero fissate le competenze a livello centrale mentre, con l'art. 9 vennero regolamentate le competenze degli Uffici centrali di bilancio consistenti nella tenuta delle scritture contabili, nella registrazione degli impegni di spesa, nella raccolta dei dati relativi alle rilevazioni ed alle risultanze della contabilità economica delle Amministrazioni, nonché nella valutazione degli oneri delle funzioni e dei servizi svolti dalle stesse Amministrazioni centrali ai fini della programmazione finanziaria e della predisposizione del progetto di bilancio.

Vennero, inoltre, confermati i limiti del controllo preventivo di legalità e costituite le conferenze permanenti tra gli U.C.B. e gli uffici dell'Amministrazione per il più efficace esercizio dei compiti in materia di programmazione, monitoraggio finanziario e di valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative dell'Amministrazione.

Infine, con l'art. 10 venne definita l'organizzazione periferica del Ministero, ossia vennero costituiti i Dipartimenti provinciali del tesoro articolati in due uffici: - da una parte la Ragioneria provinciale dello Stato e dall'altra uffici, servizi, osservatori, commissioni, ecc.. facenti tutti capo alle sopresse Direzioni provinciali del tesoro e che assunsero il nome di Direzioni provinciali dei Servizi Vari.

Per le Ragionerie provinciali, oltre a quelle già di competenza, vennero confermate le medesime funzioni attribuite agli Uffici centrali di bilancio e quelle delle sopresse Ragionerie regionali.

Per i 12 Dipartimenti provinciali più importanti (Bari, Bologna, Cagliari, Catanzaro, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Napoli, Roma, Torino, Venezia) vennero previsti posti di funzione di Direttore generale di livello "C". mentre quelli di Ancona, L'Aquila, Perugia, Trento, Trieste, Campobasso, Potenza, Catania, Reggio Calabria erano retti da un dirigente non generale appositamente designato. Infine, nei rimanenti 82 Dipartimenti uno dei due direttori degli Uffici (RPS o DPSV) avente qualifica dirigenziale, assumeva le vesti di coordinatore dei servizi ai fini di garantirne la funzionalità nei confronti dei Dipartimenti centrali secondo la rispettiva competenza. Possiamo affermare che gli eventi che, a suo tempo, ebbero ad incidere più di altri sulle Ragionerie provinciali furono: la costituzione dei Dipartimenti e la soppressione delle Ragionerie regionali, le cui funzioni vennero trasferite alle Ragionerie provinciali aventi sede nei capoluoghi di regione.

Tutto ciò, però andava coordinato con gli artt. 15, 16 e 17 del D.P.R. 30 giugno 1955, n. 1544 che, come accennato, attribuivano le funzioni di controllo preventivo secondo l'ambito territoriale e quelle di riscontro consuntivo per materia. Infatti, il riscontro a consuntivo sui rendiconti dei funzionari delegati e sui conti giudiziali degli agenti contabili dello Stato per le Amministrazioni della Difesa, dell'Interno e degli Affari Esteri, era attribuito alle Ragionerie centrali (ora Uffici Centrali di Bilancio – UCB), quello relativo alle Amministrazioni delle finanze e del tesoro alle Ragionerie provinciali e, per tutte le rimanenti Amministrazioni alle Ragionerie regionali.

Pertanto, essendo state riunite in capo alle Ragionerie provinciali le funzioni di riscontro consuntivo per tutte le Amministrazioni eccetto quello riservate agli UCB, decadde il criterio della competenza per materia per far posto al criterio della competenza "territoriale".

Così vennero rimodulate le funzioni delle R.P.S. (non solo nei riguardi delle sedi capoluogo di regione ma anche nei confronti di tutte le altre) facendo acquisire la "competenza territoriale" anche per il riscontro amministrativo-contabile sui rendiconti dei funzionari delegati e sui conti giudiziali degli agenti contabili dello Stato con esclusione di quelli dipendenti dalle amministrazioni dell'interno, degli esteri e della difesa di competenza dei rispettivi UCB.

Concorrono alla valutazione degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali delle Amministrazioni dello Stato e dei programmi e progetti finanziati nell'ambito delle unità previsionali di bilancio, ai fini della predisposizione del progetto di bilancio di previsione, come prevede l'art. 4 bis della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Vigilano affinché presso le Amministrazioni non si verificino forme di "gestioni fuori bilancio" oltre quelle espressamente autorizzate dalle vigenti norme di settore; eseguono il monitoraggio della spesa del personale delle Amministrazioni controllate e, ai sensi del comma 3 ter dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, certificano le relazioni tecnico-finanziarie dei relativi contratti collettivi integrativi con riferimento alla verifica delle congruità degli interventi con le disponibilità finanziarie.

Vigilano, altresì, ai sensi del D.L. 6 settembre 2002, n. 194 convertito dalla legge n. 246/2002 (monitoraggio per leggi e capitoli), sul rispetto dei limiti di spesa delle Amministrazioni; eseguono il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica attraverso l'osservazione costante dei fenomeni economici e finanziari; espletano specifici compiti loro delegati dall'IGF.

Recentemente tale situazione ha subito una ulteriore modifica ad opera del Decreto del 22 gennaio 2007 emanato dal Ragioniere Generale dello Stato, ai sensi del quale è stata conferita delega alle RPS per le funzioni di riscontro amministrativo-contabile sui rendiconti prodotti dai funzionari delegati del Ministero dell'Interno. Al riguardo sono state fornite opportune istruzioni con circolare IGF del 12 febbraio 2007, n. 8.

Altro particolare evento fu la costituzione dei Dipartimenti provinciali inseriti nell'organizzazione strutturale del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro (IV Dipartimento).

I Dipartimenti provinciali erano composti dalle Direzioni provinciali dei servizi vari (ex Direzioni provinciali del tesoro) e dalle Ragionerie provinciali che, pur essendo gerarchicamente dipendenti dal IV Dipartimento, rimanevano, dal punto di vista funzionale dipendenti dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Mancando, a livello centrale, un coordinamento unico delle attività, che potesse esprimere indirizzi concordati e condivisi, nacquero diverse problematiche soprattutto dal punto di vista organizzativo.

Così, considerato che:

1) fino alla costituzione dei Dipartimenti le Ragionerie erano inserite nell'organizzazione dell'Ispettorato generale di Finanza dal quale dipendevano;

2) i Dipartimenti erano costituiti da distinti Uffici con responsabilità riconducibile direttamente in capo ad un proprio Direttore, funzionalmente autonomi e con attività totalmente diverse;

3) l'art. 10 del D.P.R. n. 38/1998 conferiva al dirigente preposto ad ogni Dipartimento provinciale il compito di coordinare i servizi e rispondere della loro funzionalità ai Dipartimenti centrali cui gli stessi Servizi facevano capo;

4) gli strumenti in possesso dei Capi dei Dipartimenti provinciali erano limitati in quanto, non avendo un effettivo potere gerarchico sugli uffici che componevano il Dipartimento, si traducevano unicamente in un coordinamento organizzativo nel rispetto delle prerogative e delle responsabilità assegnate ai Direttori degli uffici che componevano il Dipartimento;

5) le due entità (Ragionerie provinciali e Direzioni provinciali dei Servizi Vari) all'interno dei Dipartimenti provinciali rimasero in effetti distinte sia per funzioni istituzionali sia per responsabilità proprie e dirette;

e che, all'interno del Ministero, erano coinvolti a vario titolo nella struttura organizzativa periferica:

a) la Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti centrali che, ai sensi del D.P.R. n. 38/98, doveva dedicare apposite sessioni dei propri lavori al coordinamento degli Uffici del Ministero;

b) il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che era una struttura di riferimento preponderante per le attività delle Ragionerie provinciali;

c) il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione che era una struttura di riferimento per le attività da svolgere in sede locale;

d) il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, che era una struttura di riferimento per il funzionamento degli Uffici;

e) i Dipartimenti provinciali stessi, quali strutture organizzative e funzionali complessive;

ed ancora, che,

stanti i diversi organismi che si dividevano il ruolo di "vertice funzionale", nonché la diversità delle strutture locali, cominciarono a nascere sovrapposizioni, frizioni e contrasti che dovettero essere subito risolti. Si giunse così all'adozione del D. L. 6 settembre 2002, n. 194 convertito dalla Legge 31 ottobre 2002, n. 246 in virtù del quale le Ragionerie vennero ricondotte alle dipendenze organiche e funzionali del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Da ciò è conseguita la riappropriazione da parte delle Ragionerie provinciali dell'autonomia gestionale e di tutte quelle attività che le leggi di riforma avevano attribuito in via esclusiva ai capi dei Dipartimenti provinciali.

A questi ultimi, fino all'emanazione del nuovo regolamento di organizzazione previsto dal Decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173 ed approvato di recente col D.P.R. n.43 del 200, la competenza in materia di dotazioni strumentali e logistiche dei due uffici che li compongono e di gestione delle relazioni sindacali. L'art. 3, comma 1, lettera "b", del medesimo decreto aveva soppresso la funzione dirigenziale generale presso i 12 Dipartimenti provinciali per i quali era prevista.

5.3.2. Evoluzione organizzativa

Le Ragionerie provinciali sin dalla loro costituzione, vennero organizzate strutturalmente in Reparti ad ognuno dei quali corrispondeva una determinata area di attività:

Reparto 1° - affari generali, personale e coordinamento

Reparto 2° - entrate e patrimonio

Reparto 3° - spese delegate

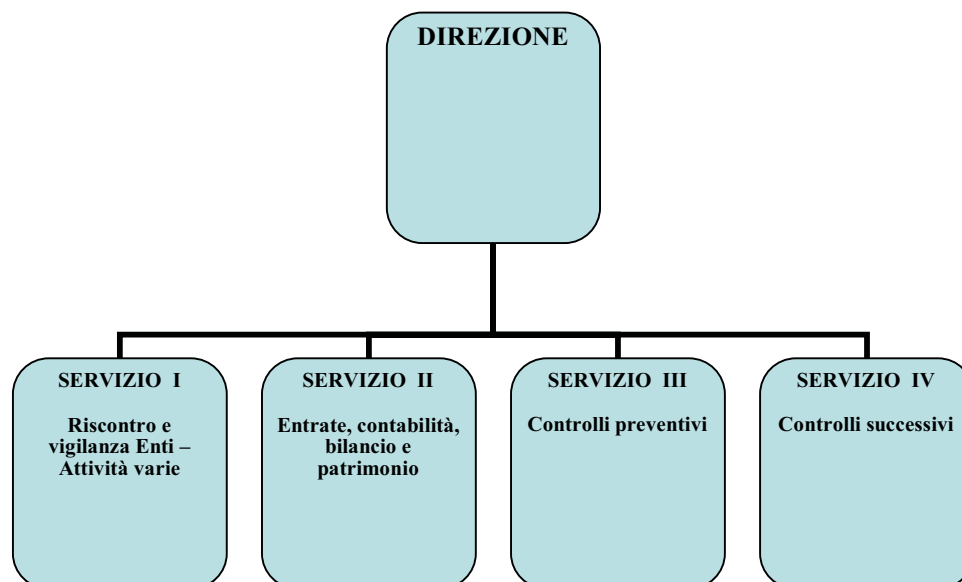
Reparto 4° - controlli preventivi e successivi

Reparto 5° - cassa depositi e prestiti

Reparto 6° - lotto e lotterie

Tale organizzazione rimasta stabile per più di quarant'anni, venne modificata con i provvedimenti di riforma del Ministero e soprattutto, a seguito della costituzione dei Dipartimenti provinciali del Tesoro disposta dall'art. 10 del D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38.

Le esigenze di controllo e monitoraggio della spesa pubblica, di cui occorre osservare costantemente gli andamenti e seguire l'evoluzione, hanno fatto individuare nelle Ragionerie provinciali i capisaldi cui affidare tali funzioni.



L'assetto² attuale delle RTS può così rappresentarsi

Al riguardo si evidenzia che la struttura degli uffici periferici del MEF ed il loro definitivo assetto verranno a breve ridisegnati con il decreto ministeriale attuativo del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero approvato con D.P.R. n.43 del 2008.

5.3.3. Evoluzione funzionale – nuovi compiti

Alle funzioni istituzionali previste dalle norme storiche, si sono aggiunte nel tempo altre competenze assegnate sia da specifiche norme, sia delegate dagli Ispettorati generali della stessa Ragioneria generale dello Stato. Tra queste ricordiamo le seguenti:

- rilevazione dei flussi trimestrali di cassa degli enti del settore pubblico;
- rilevazione dei costi del personale delle Amministrazioni pubbliche (conto annuale, in attuazione del Titolo V del D. L.vo n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni);

² Per alcune RPS sono stati previsti uffici di livello dirigenziale come: Torino, Milano, Venezia, Trieste, Trento, Genova, Bologna, Firenze, Ancona, Perugia, L'Aquila, Roma, Campobasso, Napoli, Bari, Potenza, Reggio Calabria, Catanzaro, Palermo, Cagliari.

- vigilanza sulla conservazione ed utilizzazione dei beni dello Stato;³
- amministrazione dei beni mobili ed immobili e conservazione degli atti di archivio degli enti disciolti (funzione delegata dall'IGED);
- vigilanza sulle funzioni dei revisori dei conti presso le Istituzioni scolastiche (funzione delegata dall'IGF);
- controllo di alcuni rendiconti di spesa dei funzionari delegati del Ministero dell'Interno – Prefetture e Comandi provinciali dei VV.FF. – (funzione delegata dall'UCB);
- vigilanza sulle amministrazioni ed enti sottoposti a verifica da parte dei Servizi Ispettivi di finanza pubblica per dare seguito ai rilievi ispettivi eliminando le criticità emerse in sede ispettiva (attività delegata dall'IGF - SIFiP)⁴.

In particolare si evidenzia che i compiti delle R.T.S. possono compendiarsi in: funzione di controllo (sono ancora quelle classiche delineate dal D.P.R. n. 1544/1955); funzione di vigilanza; funzione contabile, funzione di monitoraggio ed altre, tra cui quella di supporto e strumentale.

Le funzioni di controllo si distinguono in: *controllo preventivo di legalità e riscontro amministrativo contabile*.

Il primo viene espletato sugli atti che, emessi dalle Amministrazioni periferiche, hanno riflessi finanziari sul bilancio dello Stato, sui provvedimenti relativi alla gestione delle spese assegnate agli Uffici ai sensi della legge 17 agosto 1960, n. 908⁵ e sui provvedimenti in materia di personale, nonché sulla relativa documentazione di supporto.

Il riscontro amministrativo-contabile, viene espletato sui rendiconti di contabilità ordinaria e di contabilità speciale dei funzionari delegati; sui rendiconti per accordi di programma tra varie amministrazioni; sui conti giudiziali degli agenti contabili della riscossione e degli agenti contabili per debito di materia; sulle contabilità per spese di giustizia; sui Mod. 98 CG presentati dai consegnatari, relativi alle variazioni del patrimonio mobiliare dello Stato. In tema di riscontro amministrativo, si evidenzia che il D.M. 4 agosto 2005 ha esteso la facoltà del controllo a campione, già disposta con precedente decreto del 10 marzo 2004 nei confronti dei rendiconti connessi a particolari tipologie di spese, sui rendiconti di contabilità speciale e spese di giustizia (circolari n. 32 del 26.10.2005 e n. 38 del 30.11.2005). Tale modifica innovativa ha offerto alle R.T.S. la possibilità di migliorare l'aspetto qualitativo del controllo, atteso la riduzione della quantità degli atti da controllare.

Per quanto attiene alle funzioni contabili, finalizzate essenzialmente alla formazione del rendiconto generale dello Stato (conto del bilancio e conto generale del patrimonio), le R.T.S. provvedono alla registrazione degli impegni, dei pagamenti ed alla contabilizzazione delle entrate nelle loro varie fasi.

La legge 5 agosto 1978, n. 468 (artt. 29 e 30) e l'art. 60 del D. L.vo 30 marzo 2001, n. 165, hanno loro attribuito le principali funzioni di monitoraggio consistenti nella rilevazione dei flussi trimestrali di cassa degli enti del settore pubblico e del costo del lavoro sia presso le Amministrazioni, sia presso gli Enti medesimi al precipuo fine della predisposizione del conto annuale.

³ L'art. 14 del D. L.vo 7 agosto 1997, n. 279 affida alle Ragionerie provinciali compiti di vigilanza sulla conservazione e sulla utilizzazione economica dei beni dello Stato. Compiti che precedentemente venivano attribuiti dell'art. 27 della L.C.G.S. alle sole Ragionerie centrali mentre, le Ragionerie provinciali li esplicavano per conto delle Intendenze di finanza. Tale innovazione è stata importante in quanto ha consentito loro di conservare la vigilanza sul patrimonio dello Stato anche dopo la restituzione agli Uffici dell'ex Ministero delle Finanze dei servizi contabili svolti per conto delle Intendenze di finanza e, soprattutto dopo la costituzione delle Agenzie fiscali.

⁴ La delega per l'attività di coordinamento e trattazione delle risultanze ispettive curate dai SIFiP, è stata conferita alle R. P. S. con determinazione del Ragioniere Generale dello Stato del giugno 2003 cui ha fatto seguito la circolare esplicativa n. 40/2003 emanata nel contesto della c.d. "reingegnerizzazione" delle procedure della R.G.S.

⁵ La legge n. 980/1960 ha esteso alle amministrazioni periferiche dello Stato la possibilità di utilizzare talune forme di pagamenti già esclusive dell'amministrazione centrale.

Relativamente alle funzioni di supporto e strumentali, si rammenta che il D.L. 6 settembre 2002, n. 194 (convertito dalla L. n. 246/2002) ha riattribuito alle R.T.S. la competenza alla gestione del personale, all'acquisizione di beni e servizi, alla gestione dei servizi informatici, alla gestione del protocollo e dell'archivio, nonché alla gestione dei beni mobili dell'Ufficio.

Per governare al meglio il processo di rinnovamento ed acquisire adeguata conoscenza di tutte le problematiche riguardanti le R.T.S. quali unici riferimenti ed interlocutori privilegiati con gli Uffici periferici delle altre Amministrazioni, nonché al fine di rendere più proficua l'azione di coordinamento svolta dall'I.G.F., sono stati istituiti degli incontri periodici (briefing) con compiti propositivi in ordine alle problematiche organizzative e funzionali.

5.3.4. Attività – anno 2007

Le strutture in parola sono state interessate da un processo di informatizzazione sempre più spinto.

In particolare tutto il personale in servizio è stato coinvolto nell'avvio ed attuazione di un sistema di rilevazione automatica delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)⁶. Trattasi in particolare di uno strumento di monitoraggio introdotto dall'art. 28, comma 3, della Legge finanziaria n. 289/2002 che risponde principalmente all'esigenza di verificare l'andamento dei conti pubblici in coerenza con le indicazioni comunitarie e consente agli enti, per il tramite della rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri e dai cassieri delle Amministrazioni pubbliche, di disporre in qualsiasi momento di elementi informativi per meglio orientare le proprie politiche di bilancio.

In relazione a tale sistema le R.T.S. sono state impegnate nell'individuazione degli Enti coinvolti nella rilevazione; nella loro sensibilizzazione circa modalità e tempi di avvio e nella verifica della completezza dei dati e della regolarità delle carte contabili. Partito nel 2003 con riferimento ai pagamenti del bilancio dello Stato, nel successivo 2005 è stato oggetto di una gestione sperimentale che ha coinvolto 49 Enti tra Regioni, Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, Province e Università. Nel corso del 2007 è stato esteso agli altri Comuni, Comunità montane, Unioni di Comuni, Consorzi ed Enti di ricerca.

A partire dal 1° gennaio 2008 partecipa anche il Ministero della Salute con le proprie Aziende sanitarie locali, con gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, con gli Istituti zooprofilattici sperimentali, con le Aziende ospedaliere, con le Aziende ospedaliere universitarie e con i Policlinici universitari a gestione diretta⁷.

Nel corso del 2007 le R.P.S. sono state poi interessate all'applicazione delle nuove disposizioni dettate dalla legge finanziaria concernenti gli acquisti di beni e servizi sotto la soglia comunitaria. L'articolo 1, comma 450 della L. n. 296/06 ha, infatti, previsto che, a decorrere dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche devono fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'art. 11, comma 5, del Regolamento di cui al D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101. In particolare, è previsto che le R. T. S., per l'approvvigionamento dei beni necessari per la funzionalità degli uffici devono, nei limiti delle disponibilità assegnate, utilizzare il cosiddetto "Market place" tramite acquisti con "ordini diretti" e/o "richieste di offerte". La nuova procedura prevede scambi di formazioni on line tra profili interni individuati come "punto istruttore" e "punto ordinante".

Nel 2007 è proseguita anche l'attività connessa al progetto del mandato informatico adottato ai sensi del D.P.R. n. 367/1994. Tale progetto, che ha interessato inizialmente il decreto di impegno e gli ordinativi diretti, ha previsto l'estensione dell'informatizzazione anche alle spese delegate su contabilità speciale, nonché ai ruoli di spesa fissa. A partire dal giugno 2004, il processo informatico è stato attivato anche nei confronti degli ordini di accreditamento quale ultima tranche di pagamenti effettuati a valere sul bilancio delle Amministrazioni

⁶ Con Convenzione datata 31 marzo 2003, la Ragioneria generale dello Stato ha affidato alla Banca d'Italia la gestione dell'archivio SIOPE.

⁷ Per dare supporto agli operatori, sono state fornite dettagliate istruzioni con circolare del 20 novembre 2007.

dello Stato interessate alla “dematerializzazione”. Nell’ambito del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) ed in applicazione dell’art. 2 del succitato D.P.R., gli Ordini di accreditamento vengono trasmessi in Tesoreria per via telematica mediante evidenze informatiche firmate digitalmente. Il sistema dell’ordine di accreditamento informatico assume particolare importanza in quanto consente di gestire con tali strumenti la spesa secondaria del funzionario delegato.

Nell’ambito, poi, di quest’ultimo, la RGS ha messo a disposizione delle singole amministrazioni un sistema informativo contabile finanziario (SICOGE) pienamente integrato con il mandato informatico. Trattasi di un applicativo che ha visto l’inizio della sua diffusione alla fine del 2002 progettato ed integrato nel SIRGS in grado di gestire i flussi informativi relativi al bilancio, agli impegni ed ai titoli di spesa.

Tale strumento permette un’agevole interazione informatica tra le unità organizzative della Ragioneria che si interessano delle spese di ufficio, ossia, tra quelle che curano gli atti preparatori della spesa, operando come amministrazione attiva, e le altre che espletano le funzioni di controllo dei provvedimenti di spesa⁸. Inoltre, consente l’accesso ai dati delle assegnazioni ricevute sui vari capitoli (prima accessibili solo tramite il sottosistema Spese in uso al Servizio del controllo preventivo) e di rubricazione degli ordini di pagare emessi, e dà la possibilità di stampare gli ordini emessi in periodi precedenti.

Tale applicativo che consente, tra l’altro, di predisporre automaticamente i rendiconti (Mod. 27 CG) dimostrativi delle somme

inserire ai protocolli di entrata assegnati a ciascuno, nonché l’intera gestione dei protocolli in uscita.

Attraverso l’applicativo ATHENA⁹ le R. P. S. hanno proseguito l’attività di “visto” sui verbali redatti dai Revisori dei conti degli ordinate e pagate dai funzionari delegati nei periodi di riferimento, verrà esteso a tutte le Amministrazioni a partire dal 2008 attraverso un piano opportunamente valutato e concordato con gli interessati.

Le ultime istruzioni sono state diramate con circolare RGS_IGF del 18 ottobre 2007, n. 32.

Nel corso dell’anno è entrato in uso anche l’applicativo ASP consistente in una nuova procedura informatica per il protocollo degli atti in linea a quanto previsto dal D.P.R. n. 445/2000.

Tale metodologia ha modificato totalmente le precedenti modalità di protocollazione previste nell’ambito dell’area FLU, riservata a pochi addetti, coinvolgendo trasversalmente tutti i servizi e tutto il personale atteso che il nuovo software trasferisce sul singolo, addetto al controllo, la gestione dell’aggiornamento dei dati da ambiti scolastici. Con tale applicativo è stato realizzato un sistema conoscitivo per il vertice della RGS ai fini di un monitoraggio sugli istituti scolastici.

Il progetto ATHENA è composto da due sottoprogetti: ATHENA 1 e ATHENA 2 ed è finalizzato a monitorare e ad analizzare i fenomeni gestionali riguardanti le istituzioni scolastiche. A tali fini, è stata elaborata una procedura software che permette la stesura dei verbali secondo un modello predefinito e consente all’Amministrazione di raccogliere i dati in modo omogeneo.

Una particolare attenzione ha ricevuto la gestione dei beni mobili che, in coerenza delle disposizioni recate dal D.P.R. n. 254/2002, ha richiesto l’utilizzo dell’applicativo GECO per l’aggiornamento di tutte le scritture inventariali. Ciò ha reso necessario l’integrazione tra i sistemi informatici GE.CO. e SIRGS e di conseguenza il trasferimento automatico dei dati relativi ai modelli 98 CG approvati dalle R. T. S.

⁸ A partire dal maggio 2007, l’applicativo SICOGE è stato introdotto per gestire le funzionalità relative all’assunzione di impegni ed emissioni di titoli di spesa sulla base delle somme ricevute ai sensi della L. n. 980/1960.

⁹ L’applicativo ATHENA, messo a punto tra il 2002 e 2003, è finalizzato a monitorare ed analizzare i fenomeni gestionali concernenti le istituzioni scolastiche. Al riguardo sono state diramate specifiche istruzioni con circolare n. 17/2004.

Nell'ambito, poi, dei compiti finalizzati alla formazione della banca dati locale amministrativo gestionale del personale da collocare nell'ambito dell'ampio disegno di riorganizzazione della P.A., così come previsto dal D. L.vo n. 165/2001, le R. T. S. hanno proseguito il controllo e la validazione dei dati del conto annuale e delle relazioni inserite nel programma informatico SICO (Sistema conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche). Tale programma consente alle stesse di effettuare, attraverso l'acquisizione e l'utilizzazione dei dati ricavabili, il controllo del costo del lavoro pubblico come previsto dallo stesso decreto legislativo.

Tra i compiti espletati dalle R.T.S. assume notevole rilevanza l'attività correlata all'accertamento e riscossione delle entrate a favore dell'Erario. Trattasi di un'attività molto delicata e complessa che ha subito nel tempo diverse modifiche soprattutto a seguito dell'introduzione del *“Riordino del servizio nazionale della riscossione in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337”* di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112¹⁰.

I controlli cui sono tenute le R. T. S. per assicurare la regolarità della gestione contabile onde consentire la corretta redazione del rendiconto consuntivo delle entrate sono rivolti alle contabilità amministrative bimestrali, annuali ed ai conti giudiziali delle Dogane, dei Concessionari della riscossione, dell'Agenzia del Territorio, del Tesoro e degli Uffici tecnici di finanza, oltre quelle degli uffici del Ministero dei Beni culturali presenti in provincia. Effettuano, inoltre, le validazioni mensili delle contabilità relative alle somme riscosse da versare a favore della Comunità economica europea.

Anche quest'anno l'acquisizione telematica dei dati relativi alle somme iscritte a ruolo ha comportato notevoli difficoltà per il disallineamento tra i dati acquisiti nel S.I.R.G.S. ed i documenti cartacei prodotti dal Concessionario e dal C.N.C. . Nel corso del 2007 molte Ragionerie hanno evidenziato un aumento degli “errori di imputazione” anche a seguito dei versamenti effettuati a mezzo di bonifici bancari nonché per i ritardi nella trasmissione delle contabilità da parte degli UTF, con la conseguenza che tali disfunzioni pregiudicano la correttezza dell'attività di controllo.

Per la parifica delle contabilità, nel corso del 2007 si è utilizzato il nuovo applicativo SIE (Sistema Informativo Entrate). Il passaggio dei dati dal sistema SIRGS al SIE ha comportato alcune problematiche di messa a regime e di acquisizione dati.

Relativamente alla gestione delle entrate, è opportuno richiamare l'attenzione sulla peculiarità della situazione esistente nella Regione Siciliana, atteso che le R.P.S. che operano in quel territorio seguono l'andamento delle entrate erariali con l'ausilio del programma informatico SIRGS, mentre quello delle entrate regionali con scritture manuali.

Un discorso a parte merita la RPS di Napoli che nel corso del 2007 ha portato a termine la fase di sperimentazione del progetto *“Monitoraggio dei risultati RPS”*. Trattasi di un progetto iniziato nell'ultimo semestre 2006 al quale hanno partecipato le RPS di Ancona, Chieti, Gorizia, Napoli e Trieste che ha permesso di selezionare alcuni indicatori di risultato che affluiranno nell'applicativo DATA MART - ARCO RPS in corso di realizzazione.

Un aspetto particolare in ambito dei controlli successivi riguarda l'attività che le RPS esercitano nei confronti delle contabilità gestite dai Commissari delegati per l'attuazione delle misure atte a fronteggiare l'emergenza (terremoti – frane – alluvioni – smaltimento rifiuti solidi urbani).

Per queste gestioni i fondi vengono trasferiti nelle contabilità mediante ordini di accreditamento ovvero affluiscono mediante ordinativi di pagamento commutabili in quietanze di contabilità speciale a valere sui capitoli di bilancio del Ministero competente secondo le disposizioni impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con proprie Ordinanze.

Nel corso del 2007, le R. P. S. hanno continuato ad esercitare nel rispetto degli articoli 60 e 74 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e successive modificazioni, le verifiche alle gestio-

¹⁰ Al riguardo sono state diramate apposite istruzioni con le seguenti Circolari Ministeriali: n. 15 del 19 marzo 2001; n. 9 del 18 febbraio 2002; n. 15 del 18 marzo 2003; n. 6 del 3 marzo 2004; n. 14 del 6 aprile 2004; n. 24 dell'11 giugno 2004; n. 41 del 27 dicembre 2004; n. 6 del 9 febbraio 2006; n. 14 del 14 marzo 2006; n. 38 dell'8 novembre 2006; n. 11 del 21 febbraio 2007; n. 13 del 2 marzo 2007.

ni dei Funzionari delegati e dei Consegnatari delle amministrazioni dello Stato. In relazione a tali adempimenti le Ragionerie, così come richiesto con circolare del 26 novembre 2003, n. 49, comunicano, entro il mese di ottobre di ciascun anno all'Uff. XIV dell'Ispettorato Generale di Finanza, il programma annuale delle verifiche che intendono eseguire nel corso dell'anno successivo per le quali devono, altresì, inviare una "*relazione riservata*" con la quale informano l'ufficio centrale su quanto accertato nel corso delle verifiche. In relazione a tale tipo di attività le R. P. S., ai sensi dell'art. 30 del D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254, segnalano alla Corte dei conti i consegnatari inadempienti ossia coloro che non presentano le dovute contabilità (Mod. 98 CG) entro i termini sanciti dalla apposita normativa.

Al riguardo, nell'Allegato 3) alla presente relazione si rappresenta la situazione complessiva dell'attività espletata nei confronti dei FF. DD. e dei Consegnatari nel corso dell'esercizio 2007, nonché il numero dei titoli di spesa e degli OO.AA. esaminati, così come si desume dai dati inseriti dalle stesse R.T.S. nell'applicativo Modulo Indicatori di cui si è già fatto cenno.

Relativamente ai dati in esso riportati, si desume che il numero delle verifiche espletate nei confronti dei FF. DD. e dei consegnatari presenti in ambito provinciale, rappresenta rispettivamente il 14,65% per i primi e il 14,30% per i secondi.

L'attività di riscontro su titoli di spesa (mandati ed OO.AA.) è stata espletata complessivamente nei confronti di n. 201.478 mandati e n. 30.148 OO. AA.



6. ATTIVITÀ PRELEGISLATIVA E CONSULENZIALE

6.1. Premessa

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, secondo cui "*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, dal D.M. Tesoro dell'8 giugno 1999 e, da ultimo, dall'art.9 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n.43.

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 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.

6.2. Attività PRELEX svolta nel 2007

Nell'ambito del coordinamento affidato al competente Ufficio dell'I.G.F. per quanto attiene all'attività normativa, interpretativa in materia di ordinamenti amministrativo-contabili, a seguito dell'introduzione del nuovo modello di gestione informatica dei documenti introdotto con il D.P.R. 445/2000, tutto il c.d. "prelex" viene gestito dal sistema di workflow denominato "Siged" ed in questo ambito sono state esaminate e viste numerose richieste di parere sia di Uffici facenti capo all'I.G.F. che di altri Ispettorati.

Tutto al fine di pervenire all'esatta applicazione delle norme su particolari procedimenti amministrativi e contabili, sulla organizzazione e funzionamento degli Uffici, nonché su quesiti e pareri di carattere generale posti dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Si espone, di seguito, una sintetica rappresentazione delle attività espletate.

- Si è provveduto a predisporre la Circolare n. 27 del 25 luglio 2007, concernente: “Approvazione delle Istruzioni sul servizio di tesoreria dello Stato”;
- si sono concertati i D.I. riguardanti: a) l’ approvazione del programma di attività per l’anno 2006 e per gli anni 2006-2008 presentati dal comitato per l’ECOLABEL e l’ECOAUDIT; b) le regole tecniche relative alla carta d’identità elettronica;
- sono stati predisposti n. 2 Pro-memoria concernenti: a) la determinazione del saggio interessi legali; b) la Legge finanziaria 2007 – articolo 1, comma 209;
- sono stati esaminati n. 130 provvedimenti di competenza primaria; - DDL recante sistema d’informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto;
 - DDL recante disposizioni per l’accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione dei reati, recidiva e criteri di ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie;
 - DDL recante norme in materia di sensibilizzazione e repressione della discriminazione razziale, per l’orientamento sessuale e l’identità di genere;
 - DDL di conversione in legge del decreto-legge n. 8 del 2007 recante misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche;
 - DDL recante modifica al codice di procedura penale e al codice penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale;
 - DDL recante disposizioni per la razionalizzazione e l’accelerazione del processo civile;
 - DDL di conversione del decreto-legge recante espulsioni e allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza;
 - DDL recante disposizioni in materia di reati di grave allarme sociale e certezza della pena;
 - DDL recante riforma del processo del lavoro;
 - DDL recante riforma dell’editoria;
 - DDL recante disposizioni in materia di sicurezza urbana;
 - DDL recante disposizioni in materia di misure di prevenzione, tutela della sicurezza dei cittadini, ordinamento giudiziario e di contrasto della criminalità e della illegalità diffusa;
 - DDL concernente modifiche alla legge n. 91/1992, recante nuove norme sulla cittadinanza;
 - DDL recante disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche ed ambientali e di pubblicità degli atti di indagine;
 - DDL recante disposizioni in materia di pubblicità dell’alcol;
 - DDL recante norme a tutela dei minori nella visione dei film e di videogiochi;
 - DDL recante istituzione della giornata nazionale del braille;
 - Schema di decreto legislativo recante istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema d’indennizzo e fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori in attuazione dell’articolo 27, commi 1 e 2 della legge n. 262/2005;
 - DDL recante modifiche all’articolo 15 della legge n. 230 del 1998 in materia di obiezione di coscienza;
 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2006 in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa;
 - DDL recante disposizioni in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei magistrati;
 - Schema di D.P.R. recante regolamento per l’emanazione dello statuto dell’agenzia nazionale per i giovani;
 - DDL recante modifica all’articolo 2 della legge 374/1997 recante norme per la messa al bando delle mine anti-persona;
 - DDL recante disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore d’opera;
 - DDL recante ipotesi di proposta di testo unificato per le disposizioni recate dal Testo unico bancario e dal Testo unico della finanza;
 - Schema di D.P.C.M.. recante nuovo regolamento anagrafico;

- DDL recante modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli;
- DDL recante differimento del termine per la presentazione della richiesta da parte di movimenti o partiti politici, dei rimborsi delle spese per consultazioni elettorali svoltesi nell'anno 2006;
- DDL recante disposizioni in materia d'incompatibilità e di conflitti d'interessi dei titolari delle cariche di governo e istituzione dell'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti d'interessi;
- DDL recante delega al governo per la revisione della normativa in materia di filiazione;
- DDL recante norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le diverse confessioni religiose;
- DDL recante disposizioni integrative e correttive al codice penale concernenti i delitti contro l'ambiente;
- DDL recante delega al governo in materia di procedure concorsuali;
- DDL recante istituzione del giorno della memoria dedicato alle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice;
- DDL recante delega al governo per l'emanazione di un Testo Unico delle disposizioni in materia di contrasto patrimoniale della criminalità di tipo mafioso recante il riordino della disciplina in materia di gestione, destinazione e trattamento tributario delle attività e dei beni sequestrati o confiscati a organizzazioni criminali;
- DDL recante nuove norme in materia di dispersione e conservazione delle ceneri;
- DDL recante norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi;
- DDL recante diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi;
- DDL recante istituzione del Consiglio di sicurezza nazionale;
- DDL recante modifiche all'articolo 30 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al d.lgs n. 385/1993, in materia di revisione della disciplina delle banche popolari;
- DDL recante modifiche alle disposizioni penali in materia di società e consorzi;
- DDL recante norme in materia di prostituzione;
- DDL recante revisione delle norme in materia di porto e detenzione di armi;
- DDL recante modifica al codice civile in materia di tutela temporanea della salute dei soggetti impossibilitati a provvedervi personalmente;
- DDL recante disposizioni penali contro il grave sfruttamento dell'attività lavorativa e interventi per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori irregolari presenti sul territorio nazionale;
- Schema di regolamento del MEF per il trattamento dei dati sensibili;
- DDL recante modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- Schema di DDL recante Squadre investigative comuni;
- Schema di D.P.R. recante modifiche al D.P.R. n. 34/2000, regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici;
- DDL Introduzione nell'ordinamento di disposizioni penali in materia di tortura;
- 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 tossicodipendenza, di cui al D.P.R. n. 309/1990;
- DDL recante misure a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori;
 - sono stati esaminati ulteriori n. 183 provvedimenti legislativi e regolamentari (c.d. in seconda assegnazione), n. 109 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 D.P.R. n. 18/1967 e dell'art. 20 della legge n. 468/1978;
 - si sono trattati n. 71 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;

- sono stati formulati elementi di risposta a n. 21 Interrogazioni o Interpellanze Parlamentari;
 - sono state fornite adeguate risposte nonché suggerimenti operativi per la soluzione di taluni quesiti rivolti nelle vie brevi da dirigenti e funzionari del sistema delle Ragionerie, dei Servizi ispettivi di finanza, degli altri ispettorati generali, nonché di amministrazioni pubbliche;
 - sono stati esaminati undici provvedimenti di competenza primaria:
 - D.D.L. recante interpretazione autentica dell' articolo 2 della legge 25 luglio 2000, n. 213, in materia di asseverazione della documentazione doganale;
 - D.D.L. recante delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali;
 - Schema di decreto-legge recante misure in materia di estimi catastali e di pesca marittima;
 - D.D.L. recante delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria penale in materia di reati contro il patrimonio culturale;
 - Proposta di legge recante interpretazione autentica dell' articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641, in materia di esenzione dalle tasse sulle concessioni governative per gli atti e i provvedimenti in favore dei comuni, delle province, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali;
 - Proposta di legge recante agevolazioni tributarie relative alle spese per servizi domestici e di assistenza personale e familiare, a tutela della famiglia e per l'emersione del lavoro sommerso nell' ambito domestico;
 - Schema di regolamento di recepimento della direttiva 2006/79/CE del Consiglio del 5.10.2006 – Franchigie fiscali per importazioni di merci oggetto di piccole spedizioni a carattere non commerciale;
 - Schema di regolamento adottato ai sensi dell' articolo 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare;
 - Schema di regolamento recante le modalità di attuazione dell' articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, concernente disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni;
 - sono stati esaminati n. 65 provvedimenti (schemi di disegni e proposte di legge, di decreti-legge e di decreti legislativi, regolamenti - c.d. in seconda assegnazione) e n. 23 leggi regionali per le quali è stato espresso il parere di competenza ad altri Ispettorati;
 - relativamente alle procedure di sindacato ispettivo parlamentare (interrogazioni e interpellanze) sono stati trattati n. 16 atti;
 - sono stati esaminati n. 22 provvedimenti di competenza primaria, costituiti in massima parte da decreti interministeriali e ministeriali;
 - nell' ambito dell' attività interpretativa e di indirizzo normativo si segnala l' avvenuta redazione delle seguenti circolari:
 - Circolare n. 28 concernente: “Articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 -Disposizioni sui pagamenti di importo superiore a diecimila euro da parte delle Pubbliche Amministrazioni – Prime modalità applicative.”;
 - Circolare n. 29 concernente: “Articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 – Disposizioni sui pagamenti di importo superiore a diecimila euro da parte delle Pubbliche Amministrazioni – Ulteriori istruzioni applicative.”;
 - Circolare 33 concernente: “Contributo unificato di iscrizione a ruolo - Modalità di rimborso.”;
 - Circolare 41 concernente: “Modalità di versamento delle ritenute alla fonte IRPEF e dell' IRAP da parte delle Istituzioni scolastiche.”
- Ancora nell' ambito della predetta attività interpretativa, allo scopo di fornire un servizio di consulenza alle pubbliche amministrazioni richiedenti, sono stati redatti e trasmessi, anche per posta elettronica, oltre 150 pareri su questioni specifiche.

6.3. Attività normativa e di indirizzo in materia di beni immobili e mobili dello Stato

Nell' ambito delle materie oggetto di attività normativa, interpretativa, d' indirizzo e coordinamento degli ordinamenti amministrativo-contabili delle amministrazioni dello Stato,

particolare rilievo hanno assunto, anche nel corso dell'anno 2007, le trattazioni riguardanti il demanio, il patrimonio immobiliare e i beni mobili statali.

Per quel che concerne il demanio statale ed il patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, sono proseguite le proficue relazioni istituzionali con l'Agenzia del Demanio, a seguito delle quali nel corso dell'anno 2006 aveva già visto la luce la circolare 7 novembre 2006, n. 39, recante disposizioni in ordine all'aggiornamento di alcuni modelli prodotti dalla medesima Agenzia (mod. 199 – Scheda descrittiva immobili patrimoniali; modd. 4 e 5 – Verbali di consegna e di dismissione di immobili in uso governativo) ed all'introduzione di un nuovo modello (mod. 6 - Nota di variazione del valore di immobili in uso governativo).

Nel corso dell'anno 2007 - in sinergia con l'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio e nell'ambito dell'attività finalizzata alla vigilanza sui beni immobili statali e all'approfondimento dell'analisi dei dati della relativa gestione, anche ai fini di una maggiore significatività delle risultanze del Conto generale del Patrimonio - sono state tenute varie riunioni con l'Agenzia del Demanio volte a: definire linee guida per l'utilizzo del codice SEC95; monitorare l'andamento dell'allineamento dei dati relativi ai beni immobili patrimoniali tra il Sistema Informativo RGS ed il Sistema informatico di Gestione Automatizzata del Patrimonio-SGAP, utilizzato dall'Agenzia del Demanio; valutare gli impatti sulla contabilità statale del flusso dei predetti dati al Nuovo Sistema di Gestione-BDU (con il quale l'Agenzia del Demanio intende sostituire il citato SGAP a partire dall'anno 2008); concretizzare l'inserimento nella base informativa integrata dei dati relativi ai beni immobili del demanio storico-artistico suscettibili di utilizzazione economica, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

Relativamente ai beni mobili di proprietà dello Stato, similmente agli anni precedenti, l'attività di indirizzo e consulenza ha registrato un significativo carico di lavoro, determinato, per lo più, dalla non ancora definita fase di assestamento susseguente alle novità introdotte dal regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato emanato con il D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254, e dalla circolare n. 42/2004, recante istruzioni in materia di rinnovo degli inventari.

In particolare, è proseguito il lavoro volto a costituire un sistematico quadro di riferimento nella materia di cui trattasi, per la quale, nel corso dell'anno 2006, erano state diramate istruzioni di rilievo mediante le circolari:

– 17 maggio 2006, n. 22, con la quale si disponeva la proroga di un anno del termine precedentemente fissato per la conclusione delle operazioni di rinnovo inventariale;

– 12 dicembre 2006, n. 43, recante approfondimenti di taluni aspetti particolari della gestione dei beni mobili: beni durevoli di valore non superiore a cinquecento euro, IVA compresa, universalità di beni mobili, ammortamento, delega di poteri e comodato.

Tali argomenti, unitamente ad aspetti afferenti ai beni immobili, hanno, peraltro, costituito anche oggetto dell'attività di formazione e aggiornamento, indirizzata agli uffici facenti parte del Sistema delle Ragionerie, che è stata svolta nel corso di una serie di lezioni tenute in aula virtuale, parte durante il 2006 e parte nel corso del 2007.

Proseguendo l'attività di approfondimento della materia e sulla scorta dei quesiti pervenuti, è stata, poi, diramata la circolare 8 ottobre 2007, n. 30, concernente istruzioni e chiarimenti in ordine a talune tematiche, tra le quali: indicazione del piano di gestione dei capitoli di bilancio; qualifica per l'attribuzione dell'incarico di consegnatario; passaggio di gestione di beni mobili; trasferimenti di beni tra uffici.

Sempre in relazione al settore dei beni immobili e mobili di proprietà dello Stato, sono stati condotti approfondimenti propedeutici ad un incontro sul tema "*Il sistema e l'amministrazione dei beni pubblici italiani di proprietà dello Stato*", tenutosi il 16 aprile 2007 con una delegazione di funzionari della Repubblica Popolare Cinese.

Parte dell'attività di indirizzo e consulenza nella materia *de qua* è stata espletata attraverso il rilascio di pareri resi a mezzo posta elettronica sulla scorta di numerosi quesiti pervenuti da parte delle amministrazioni interessate.

ELENCO DELLE ILLUSTRAZIONI

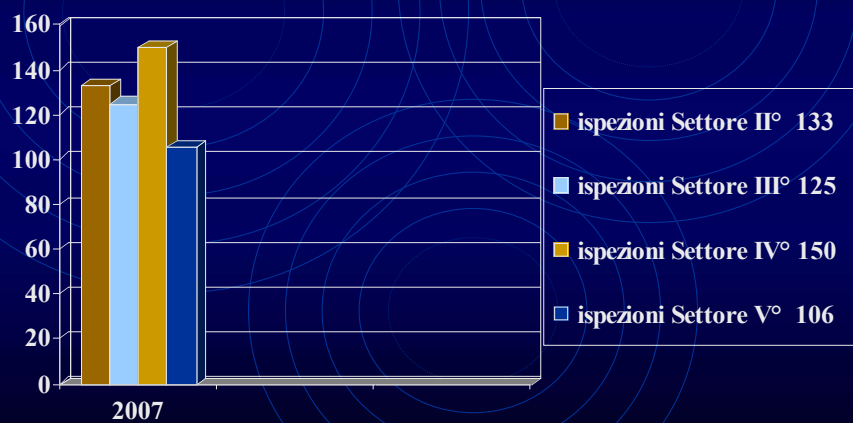
1. Veduta di Via XX Settembre	»	9
2. Facciata della sede S.I.Fi.P. in Roma, Via Boncompagni n. 30	»	17
3. Sede dei S.I.Fi.P. di Via Boncompagni n. 30 Sala delle riunioni	»	25
4. Particolare dello studio del Ministro	»	69
5. Ritratto di Frà Luca Pacioli di Jacopo de' Barbari (1495)	»	79
6. Particolare della Sala detta della Maggioranza	»	101

ALLEGATI

Allegato N. 1

Tabelle e grafici sull'attività ispettiva svolta nel 2007

Attività svolta S.I.Fi.P. 2007



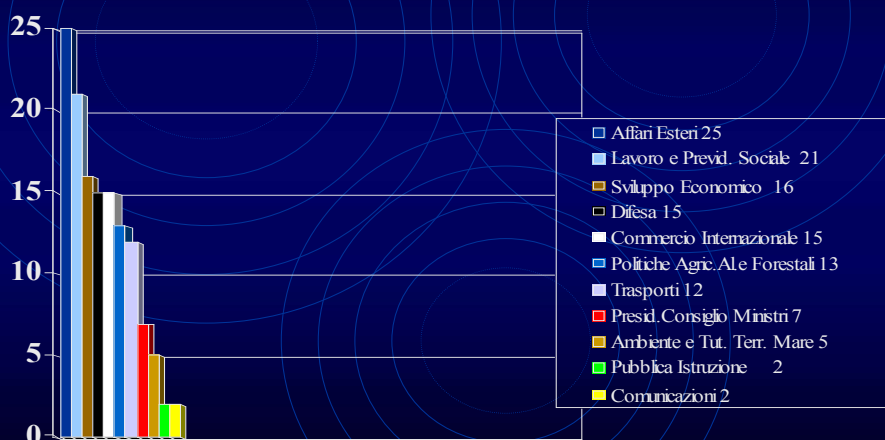
Attività svolta S.I.Fi.P. 2007

SETTORE	n. verifiche
Settore II°	133
Settore III°	125
Settore IV°	150
Settore V °	106
TOTALE	514

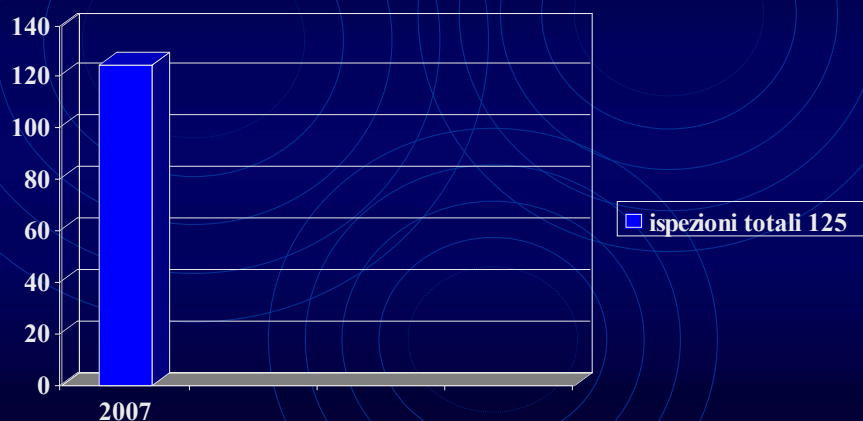
ISPEZIONI Settore II° 2007



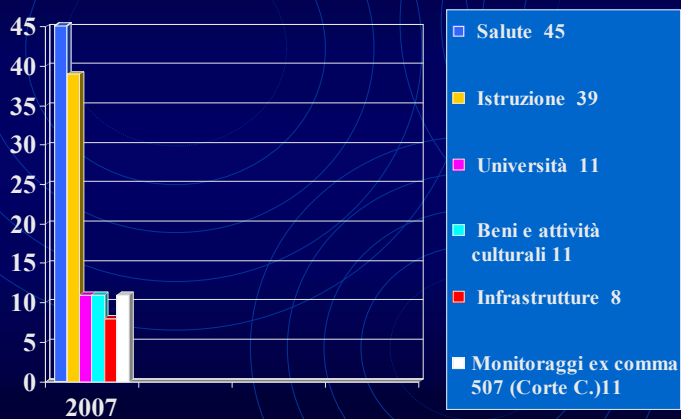
ISPEZIONI Settore II° divise per amministrazione 2007



ISPEZIONI Settore III° 2007



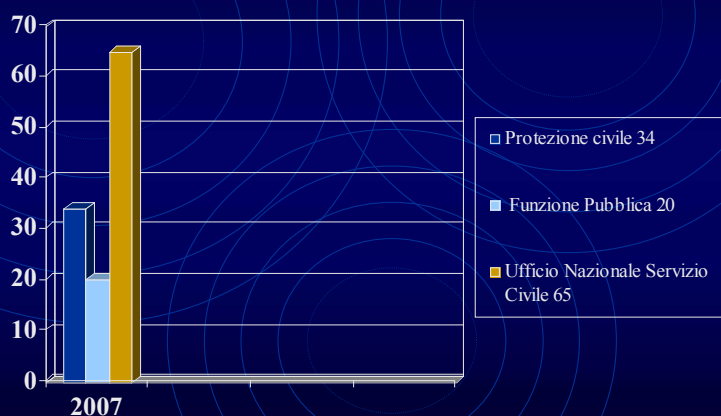
ISPEZIONI Settore III° divise per amministrazione 2007



ISPEZIONI Settore IV° 2007



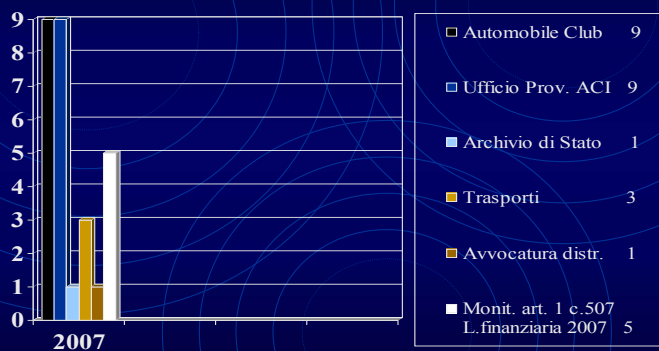
ISPEZIONI Settore IV per c/terzi 2007



ISPEZIONI GERARCHICHE Settore IV 2007



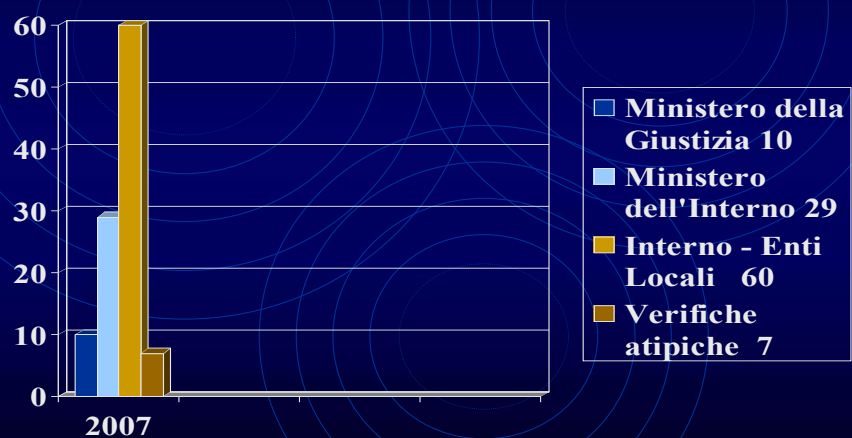
ISPEZIONI EXTRAGERARCHICHE Settore IV 2007



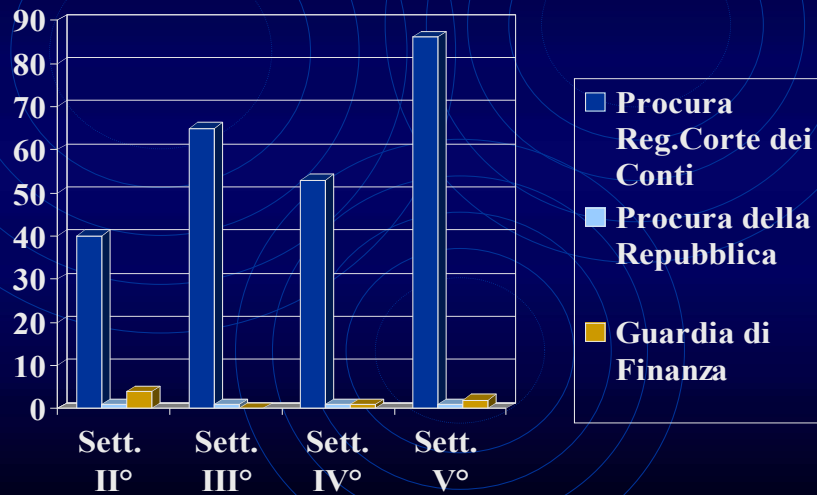
ISPEZIONI Settore V° 2007



ISPEZIONI Settore V° divise per amministrazione 2007



Denunce S.I.Fi.P. 2007



DENUNCE S.I.Fi.P. 2007

SETTORE	Denunce Procura Regionale Corte dei Conti	Denunce Procura della Repubblica	Denunce Guardia di Finanza
Settore II°	40	1	4
Settore III°	65	1	0
Settore IV°	53	1	1
Settore V°	86	1	2
TOTALE	244	4	7

Allegato N. 2

Verifiche ispettive ai PP.II Opere Pubbliche
Report finale

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Ispettorato Generale di Finanza

S.I.F.I.P – SETTORE III

REPORT SULLE VERIFICHE ISPETTIVE EFFETTUATE
DAL NOVEMBRE 2006 AL MAGGIO 2007
AI PROVVEDITORATI INTERREGIONALI ALLE OPERE PUBBLICHE

Roma, novembre 2007

SOMMARIO

Premessa	Pag.	129
Normativa	».	131
Parte prima - Analisi delle risultanze ispettive.	»	137
<i>Anagrafe lavori appaltati.</i>	»	137
<i>Procedure di gara</i>	»	139
Parte seconda - Il contenzioso, accordi bonari, arbitrati	»	147
<i>Riserve in corso d'opera</i>	»	150
Parte terza - Incentivo ex art. 18 della Legge 109/1994.	»	151
<i>Particolari disfunzioni emerse</i>	»	153
Parte quarta - Incarichi	»	159
<i>Incarichi di progettazione</i>	»	159
<i>Incarichi di supporto al RUP</i>	»	165
<i>Incarichi di coordinatore alla sicurezza</i>	»	166
<i>Incarichi attribuiti dai Provveditori a propri dipendenti</i>	»	167
<i>Incarichi di collaudo</i>	»	168
<i>Incarichi attribuiti da terzi a dipendenti del Provveditorato</i>	»	171
<i>Incarichi autorizzati per svolgimento attività professionale</i>	»	172

PREMESSA

Il Progetto “Lavori Pubblici” 2007 ha riguardato tutti i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche (n. 9 in totale) così denominati dal DPCM del 5 luglio 2006.

Le verifiche hanno avuto l’obiettivo di accertare la regolarità amministrativa nelle seguenti materie:

1) elementi che possono determinare l’incremento del prezzo delle opere

- a) varianti tecniche (art. 25 L. 109/94)
- b) variazioni dei prezzi (art. 26 L. 29/94)
- c) contenzioso (accordo bonario, arbitrato, transazione)

2) costituzione ed impiego del fondo di cui all’art. 18 della L. 109/94 e incarichi professionali esterni (v. Reg. approvato con DM n. 555 del 2 novembre 1999 – Atto di regolazione Autorità)

Più precisamente:

1a) Il ricorso alle varianti in corso d’opera è regolato dall’art. 25 della L. 109/94 e dall’art. 134 del reg. 554/99. L’esame ispettivo è consistito nella verifica del puntuale e sostanziale rispetto delle norme.

1b) La legge 109/94, art. 26, ha introdotto il cosiddetto prezzo chiuso (viene riconosciuta una percentuale determinata in sede ministeriale nel caso di differenza tra tasso di inflazione reale e programmato superiore al 2%) ed ha escluso qualsiasi forma di revisione prezzi (sia quella precedentemente prevista dall’art. 33 della L. 41/86 che nella forma richiamata dal comma 1, art. 1664 del CC).

Il nuovo TU 163/06 ha introdotto la possibilità di correttivi nei prezzi nel caso di aumenti, per singoli materiali da costruzione, superiori al 10% rispetto al prezzo fissato in sede ministeriale.

1c) Con la verifica di cui al punto 1c) ci si è proposti di monitorare la consistenza delle riserve, degli accordi bonari e degli arbitrati. In assenza di controlli, quelli appena citati potrebbero diventare strumenti per aumentare artificiosamente i costi degli appalti. Nei casi in cui l’incidenza si rivelasse anomala si potrebbe esaminare una serie di accordi, scelti a scandaglio, con l’intento di approfondirne i contenuti.

2) l’obiettivo è stato quello di verificare la corretta applicazione degli incentivi previsti dall’art. 18 della L. 109/94 e dal DM del Ministro dei Lavori Pubblici n. 555 del 2 novembre 1999 sia riguardo alle percentuali stabilite che al personale interessato.

Per gli incarichi professionali esterni, l’interesse è stato quello di monitorare il fenomeno in modo da fare emergere eventuali sovraccarichi di lavoro, possibili irregolarità di carattere fiscale, attribuzione di incarichi “incrociati” tra le diverse amministrazioni.

Per la rilevazione e l’analisi dei fatti sono stati indicati percorsi normativi ed elaborate apposite tabelle per la raccolta di dati riguardanti le materie trattate.

Per la appurare la validità del percorso ispettivo è stata effettuata una verifica-pilota – affidata al Dott. Mario Guida - presso il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana e per l’Umbria con sede in Firenze.

Giova rammentare che, con l’approvazione del decreto legislativo n. 163/2006, il 1° luglio 2006 è entrato in vigore il nuovo codice degli appalti pubblici. Il provvedimento unifica in un unico testo le materie dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture.

Per quanto riguarda i lavori pubblici, il codice ha provveduto a razionalizzare il sistema già in vigore, accorpando nel medesimo testo materie prima disciplinate da normative speciali, quali i contratti relativi ai beni culturali, i lavori relativi alle infrastrutture strategiche e gli appalti rientranti nei settori speciali fornendo anche una interpretazione sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Il codice ha, invece, apportato modifiche, rispetto alla precedente legge quadro, nella disciplina relativa alle procedure di gara, all'aggiudicazione, ai criteri di aggiudicazione ed alla disciplina delle offerte anomale.

Sono stati inoltre introdotti nel nostro ordinamento giuridico, istituti già previsti nella normativa comunitaria, quali l'avvalimento, il dialogo competitivo, gli accordi quadro e le aste elettroniche.

Per quanto riguarda le materie oggetto del progetto ispettivo si evidenzia che è rimasta sostanzialmente immutata la disciplina del contenzioso, mentre l'art. 92, comma 5, del codice ha incrementato al 2% la percentuale massima dell'incentivazione alla progettazione già fissata all'1,5% dall'art. 18 della L. 109/94.

Nella Tabella sottostante sono riportati i Provveditorati Interregionali OOPP interessati alla verifica in argomento con l'indicazione dell'Ispettore incaricato:

P. I. OOPP	Sede	Ispettore
Torino e Valle d' Aosta	Torino	Dott. Giuseppe Lombardo
Lombardia e Liguria	Milano	Dott. Antonio De Vincenzo e dott. Donato Centrone
Veneto e Friuli Venezia Giulia	Venezia	Dott. Furio Luotti
Emilia Romagna e Marche	Bologna	Dott. Luigi D' Andrea
Toscana ed Umbria	Firenze	Dott. Mario Guida
Lazio, Abruzzo e Sardegna	Roma	Dott. Carlo Messina
Campania e Molise	Napoli	Dott. Mario Guida
Puglia e Basilicata	Bari	Dott. Antonio Barletta
Sicilia e Calabria	Palermo	Dott. Sergio Lollai

NORMATIVA

Di seguito sono illustrate le linee essenziali della normativa concernente i temi trattati nel corso delle ispezioni. Ciò al fine di evidenziare gli aspetti salienti della legislazione che regola le materie affrontate. Si fa presente che le attività ispettive sono state svolte monitorando il quinquennio 2002/2006. Di conseguenza si è fatto riferimento per la disciplina normativa degli argomenti trattati alle disposizioni antecedenti l'emanazione del nuovo Codice degli appalti di cui al DLGS 163/2006.

Accordo bonario

L'accordo bonario si inserisce in un contesto normativo volto ad accelerare la definizione delle controversie scaturenti dalla esecuzione del contratto d'appalto, senza peraltro incidere sulla prosecuzione della realizzazione delle opere pubbliche.

A differenza dell'arbitrato, al quale in linea di principio si fa ricorso per le controversie emergenti al termine della esecuzione dei lavori, l'accordo bonario ha la finalità di risolvere le controversie quando è ancora in corso il contratto.

La disciplina dell'accordo bonario prevista dalla legge 109/94 come procedura non giurisdizionale per la risoluzione di controversie insorgenti durante l'esecuzione dei lavori, è dettata dall'art. 149 del DPR 554/99.

Se ne riassumono brevemente gli elementi essenziali.

Qualora nel corso dei lavori l'appaltatore abbia iscritto negli atti contabili riserve il cui importo è superiore al dieci per cento dell'ammontare dei lavori, il direttore dei lavori ne dà comunicazione al responsabile del procedimento.

Il responsabile del procedimento, valutata l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve al fine del raggiungimento della percentuale indicata, acquisisce la relazione riservata del direttore dei lavori e sentito l'appaltatore sulle condizioni per un accordo, formula una proposta transattiva alla stazione appaltante.

Nei successivi sessanta giorni la stazione appaltante assume le dovute determinazioni in merito.

Qualora l'appaltatore aderisca alla proposta prospettata dalla stazione appaltante, il responsabile del procedimento convoca le parti per la sottoscrizione dell'accordo.

La sottoscrizione dello stesso determina la definizione di ogni controversia insorta fino a quel momento.

Quindi, qualora dovessero manifestarsi durante l'ulteriore corso dei lavori nuove controversie e le relative riserve iscritte in contabilità raggiungessero nuovamente il limite su indicato, si può nuovamente esperire la procedura tesa al raggiungimento dell'accordo bonario.

Tale possibilità è consentita limitatamente ad una sola volta dopo il primo accordo.

Per completezza di esposizione si precisa che allorquando invece le riserve presentate non raggiungono il valore percentuale indicato, sulle stesse si esprime la stazione appaltante entro novanta giorni decorrenti dalla trasmissione degli atti di collaudo (art. 32 capitolato generale d'appalto).

L'art. 239 del nuovo codice degli appalti - decreto legislativo n°163/2006 - disciplina anche l'istituto della transazione, prevedendo che, al di fuori dei casi in cui è previsto il procedimento di accordo bonario, le controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei lavori possono essere risolte mediante transazione nel rispetto del codice civile.

Per le amministrazioni aggiudicatrici, se l'importo che concedono o rinunciano in sede di transazione eccede i 100.000 euro, è necessario il parere dell'Avvocatura.

Il dirigente competente, sentito il responsabile del procedimento, esamina la proposta di transazione formulata dal soggetto aggiudicatario o formula egli stesso una proposta. La procedura si conclude a pena di nullità in un atto transattivo a forma scritta.

Arbitrato

La disciplina attuale dell'arbitrato è rinvenibile essenzialmente nell'art. 150 e 151 del DPR 554/99.

Nel caso in cui gli atti contrattuali prevedono che le eventuali controversie insorte tra la stazione appaltante e l'appaltatore siano decise da arbitri, il giudizio è demandato ad un collegio istituito presso la Camera Arbitrale dei lavori pubblici.

Ciascuna delle parti nomina l'arbitro di propria competenza, la Camera Arbitrale nomina il terzo arbitro.

Il collegio così costituito procede all'esame degli atti, può richiedere l'escussione di testi e richiedere perizie aggiuntive ed acquisire ogni documentazione utile per l'espressione del giudizio.

Il collegio deve depositare il lodo entro 180 giorni dalla costituzione dello stesso.

Si pone in evidenza che nel caso dell'arbitrato la legge non determina limiti di valore, come è invece per l'attivazione della procedura per l'accordo bonario; quindi l'arbitrato può essere esperito anche per controversie di importo inferiore al dieci per cento dell'ammontare dei lavori.

Si sottolinea che a differenza dell'accordo bonario la procedura arbitrale può essere realizzata a condizione che tale modalità di risoluzione delle controversie insorgenti tra le parti sia stata prevista in sede contrattuale; di conseguenza, ove tale previsione non vi fosse, le controversie sono demandate alla cognizione del giudice ordinario. (art. 34 Capitolato generale d'appalto lavori pubblici)

Per quanto concerne le specifiche competenze dei Provveditorati alle opere pubbliche in ordine alla definizione ed alla procedura delle controversie si fa presente quanto segue.

I Provveditorati hanno concluso in autonomia le procedure per il raggiungimento dell'accordo bonario, pur in presenza di un quadro normativo non chiaro sul punto.

C'è da osservare, infatti, che il DPR 2 luglio 2004 n 184, recante norme per la riorganizzazione del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ora Ministero delle Infrastrutture) all'art. 11 prevede che i Comitati tecnici dei Provveditorati hanno competenza ad esprimersi sulle vertenze relative a lavori che comportino maggiori oneri o per esonero di penalità per somme non eccedenti euro 50.000.

Per somme superiori è necessario il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

La formulazione dell'articolo riportato farebbe propendere per l'incompetenza dei Provveditorati a assumere decisioni in tutti quei casi che comportano un riconoscimento economico superiore all'importo indicato; non sembra pleonastico al riguardo che il Dicastero faccia conoscere definitivamente il proprio avviso.

In ogni caso viene comunque acquisito il parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato sullo schema di accordo bonario, parere che viene considerato vincolante per la definizione dell'accordo.

Per quel che concerne gli arbitrati, la procedura viene iniziata e seguita dal Provveditorato e monitorata dal Dicastero, che copre gli oneri relativi alle spese legali e per i compensi agli arbitri.

Vi è da notare che di frequente il Ministero fa fronte anche alle spese discendenti dai lodi, in considerazione del fatto che difficilmente i Provveditorati hanno disponibilità per procedere ai relativi pagamenti

Incentivo ex art. 18 legge 109/94

L'art. 18 della legge 109 /94 prevede che una somma non superiore all'1,5 per cento (elevata al due per cento dal nuovo Codice degli appalti) dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro è ripartita, per ogni singola opera e lavoro con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori.

La percentuale effettiva, nel limite massimo dell'1,5, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare.

Per quanto concerne gli uffici del Dicastero delle Infrastrutture, le linee guida per l'erogazione e il riparto dell'incentivo sono state fissate dal DM 2/11/1999 n 555.

Si riporta di seguito l'art. 1 di detto decreto.

“Il fondo di cui al comma 1 dell'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche ed integrazioni, inerente la progettazione dei lavori, è riferito alla sola progettazione esecutiva e, comunque, ai soli lavori effettivamente appaltati, compresa l'eventuale redazione di perizie di variante e suppletive. Il personale destinatario del compenso è individuato dall'articolo 13, comma 4, punto 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, tra il responsabile unico del procedimento, gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori e del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo dell'1,5%, è stabilita dal presente regolamento in base a delle classi di importo ed è incrementabile, per talune di esse, in rapporto all'entità ed alla complessità dell'opera da realizzare”.

Il decreto in commento ha quindi individuato le percentuali effettive applicabili, graduando le stesse in diminuzione rispetto alla percentuale massima, in ragione dell'importo dei lavori.

Inoltre con il decreto in discorso si è provveduto a stabilire le percentuali minime e massime attribuibili alle varie figure professionali che intervengono sia per la redazione dei progetti che per le altre incombenze previste dalla legge (direzione lavori, collaudo etc).

Le varie strutture del Dicastero hanno individuato in seguito la percentuale definitiva, in un range compreso tra la percentuale minima e massima fissati dal decreto ministeriale.

Le categorie di personale che hanno diritto al percepimento dell'incentivo sono tassativamente elencate dalla norma in esame (responsabile del procedimento, progettisti, direttore lavori, collaudatori). Oltre alle figure elencate viene altresì prevista la figura residuale “dei loro collaboratori”.

Con tale locuzione si fa riferimento ai collaboratori sia tecnici che amministrativi, che ausiliano le varie figure professionali indicate nello svolgimento delle loro funzioni.

In sostanza la norma prevede che usufruisca dell'incentivo chi a vario titolo interviene nella predisposizione della progettazione e partecipa direttamente alle altre attività connesse alla realizzazione dei lavori.

La legge 109 all'art. 17 prevede che gli enti pubblici possano affidare le funzioni connesse alla progettazione, alla direzione dei lavori e alle altre incombenze tecniche, a organismi di altre pubbliche amministrazioni ed in particolare ai Provveditorati alle opere pubbliche e alle Province.

L'anzidetta incrementazione disposta per legge della competenza dei Provveditorati sta a significare che il relativo esercizio rientra tra i doveri di ufficio e cioè tra gli ordinari doveri dei dipendenti ad essi assegnati.

Qualora si affidi ad altra pubblica amministrazione le funzioni innanzi descritte si prevede a riconoscere alla struttura pubblica esecutrice, a titolo di compenso per le attività espletate, l'incentivo di cui all'art. 18 legge 109.

In tal senso si è anche pronunciata l'Autorità di vigilanza per i lavori pubblici (cifr. atto di regolazione 12 ottobre 1999).

Incarichi di progettazione, altri incarichi tecnici

Circa i presupposti normativi a fondamento degli incarichi in discorso, occorre far riferimento, oltre che alla norma generale di cui all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, a quelle presenti negli artt. 7 (supporto al responsabile del procedimento), 17 (progettazione, direzione dei lavori ed accessorie), 28 (collaudi) della legge 109 e gli artt. 7 e 127 del Regolamento approvato con il D.P.R. n. 554/1999 (responsabile dei lavori e coordinatori per la sicurezza).

Per quanto riguarda questa tematica si illustrerà in particolare l'art. 17 della legge 109 e le disposizioni contenute nel DPR 554/99, regolamento applicativo della legge.

L'analisi delle disposizioni recate dalle norme in esame sarà limitata alla parte relativa all'individuazione dei soggetti esecutori della prestazioni di progettazione e alle modalità di conferimento degli incarichi.

Riguardo agli altri incarichi diversi dalla progettazione si precisa che le relative disposizioni normative saranno esaminate in correlazione con gli argomenti trattati nel seguito del presente report.

Le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva nonché alla direzione lavori ed agli incarichi di supporto tecnico amministrativo sono espletate dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti, dagli uffici consortili di progettazione e direzione lavori, dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni, dai liberi professionisti singoli o associati.

L'elencazione enucleata dalla norma prevede quindi un chiaro favor verso la progettazione interna alle pubbliche amministrazioni e solo secondariamente e qualora non vi siano all'interno delle stesse amministrazioni le risorse professionali necessarie, si prevede il ricorso a tecnici esterni.

La cennata preferenza verso la progettazione interna è avvalorata dalla previsione dell'istituzione dell'incentivo ex art. 18, introdotto nell'ordinamento proprio per implementare le prestazioni tecniche all'interno delle stazioni appaltanti.

La preferenza normativa per la progettazione interna agli uffici pubblici è ovviamente ancora più evidente per gli uffici ispezionati, organi tecnici dell'amministrazione statale.

Ai sensi dell'art. 17 quarto comma, si può ricorrere alla progettazione esterna in caso di carenza di organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti, ovvero di difficoltà nel rispettare i tempi della programmazione dei lavori ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica e ambientale.

Per quel che concerne le procedure di affidamento il richiamato art. 17 e il DPR 554/99 hanno delineato il seguente assetto normativo, ora integrato dalle disposizioni recate dal nuovo Codice degli appalti.

Per l'affidamento degli incarichi di progettazione di importo pari o superiore alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria di appalti pubblici di servizi si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 17 marzo 1999, n. 157 (pubblico incanto).

Per l'affidamento degli incarichi di progettazione il cui importo stimato sia compreso tra 100.000 euro e la soglia di applicazione della disciplina comunitaria, il regolamento DPR 554/99 ha previsto la possibilità di indire pubblico incanto o licitazione privata.

Si segnala che le disposizioni introdotte dal decreto legislativo hanno unificato la soglia oltre la quale si esperiscono le procedure comparative ad evidenza pubblica prevedendole comunque oltre i 100.000 euro.

Per gli incarichi professionali al di sotto dei 100.000 euro la legge 109 e il relativo regolamento di applicazione prevedevano la possibilità dell'affido fiduciario degli stessi, previa adeguata pubblicità dell'esigenza di acquisire la relativa prestazione professionale ed estrinsecazione della motivazione in ordine alla scelta effettuata (art. 62 DPR 554/99).

Il nuovo Codice degli appalti per gli affidi inferiori ai 100.000 euro (art. 91) ha introdotto significative modifiche per l'affidamento degli incarichi in esame prevedendo che gli stessi debbono essere assegnati nel rispetto dei principi di non discriminazione, proporzionalità e trasparenza, facendo precedere l'atto di affidamento da una selezione tra almeno cinque soggetti ritenuti idonei.

Incarichi professionali attribuiti ai dipendenti dei Provveditorati

Per la materia in disamina occorre far riferimento alle disposizioni recate dall'art. 53 decreto legislativo 165/01, e ancora all'art. 17 della legge 109 per ciò che concerne gli affidi relativi alla progettazione e direzione dei lavori.

Considerata la specificità del tema le disposizioni dell'art. 17 relative alla possibilità di conferire incarichi della specie ai dipendenti, saranno evidenziate di seguito allorché si riferirà sulla specifica situazione riscontrata presso le varie Strutture.

Si ritiene opportuno riportare il testo completo dell'art. 53 del decreto legislativo 165/01.

Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (Art.58 del d.lgs n.29 del 1993, come modificato prima dall'art.2 del decreto legge n.358 del 1993, convertito dalla legge n.448 del 1993,

poi dall'art.1 del decreto legge n.361 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 437 del 1995, e, infine, dall'art. 26 del d.lgs n. 80 del 1998 nonché dall'art. 16 del D.lgs n. 387 del 1998).

“ 1. Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dagli articoli 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297. all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992. n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina.

2. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati.

3. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, sentiti, per le diverse magistrature, i rispettivi istituti.

In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione”.

In sostanza quindi ai dipendenti pubblici possono essere conferiti o autorizzati quegli incarichi che non si pongono in contrasto con le funzioni effettivamente svolte e che non pongano il dipendente in una posizione di conflitto di interessi.

L'esigenza costituzionalmente prevista della terzietà ed imparzialità della pubblica amministrazione prevale quindi sullo specifico interesse del dipendente a svolgere determinati incarichi.

In particolare viene conclamata l'inibizione per il pubblico dipendente, salve particolari ed espresse deroghe tassativamente individuate, all'esercizio delle attività di natura professionale.

Di conseguenza nel valutare la possibilità di conferire o autorizzare un incarico le pubbliche amministrazioni dovranno far riferimento ai principi generali fissati dalla normativa, verificando in concreto la fattispecie che si presenta.

In ossequio al principio del buon andamento, inoltre, le amministrazioni debbono anche valutare la conferibilità degli incarichi in ragione della loro frequenza, ad evitare nocimento al normale assolvimento dei compiti istituzionali.

PARTE PRIMA

ANALISI DELLE RISULTANZE ISPETTIVE

A) ANAGRAFE LAVORI APPALTATI

Ai fini della verifica si è provveduto ad eseguire una ricognizione di tutti i lavori andati in appalto nel quinquennio 2002/2006. Sono stati presi in considerazione esclusivamente i lavori di importo superiore ai 200.000 euro.

Si è quindi provveduto a far redigere apposite schede contenenti i seguenti dati:

Natura dei lavori, modalità di scelta del contraente, ditta aggiudicataria, data del contratto, importo dei lavori aggiudicati, data inizio lavori, importo dei lavori liquidato alla fine degli stessi o rilevabile alla data della presente verifica, importo dei lavori raggiunto a seguito delle eventuali varianti, la data del collaudo se intervenuto, la segnalazione di riserve e di accordi bonari o di arbitrati.

Si precisa che l'ammontare dei pagamenti indicati in tabella si riferisce al totale rilevato all'atto delle verifiche e non è correlativamente riferibile allo stato di avanzamento di tutti i lavori appaltati nel quinquennio; maggiormente chiarendo, essendo intervenute un numero rilevante di varianti che hanno fatto lievitare il costo delle opere, il totale delle liquidazioni può essere pari o finanche superiore al totale delle opere appaltate.

Quindi il dato della tabella va considerato nel suo complesso e non è rapportato allo stato di avanzamento dei singoli lavori.

Si fa presente che nella tabella non compaiono i dati relativi al Provveditorato per il Lazio in quanto per difficoltà organizzative l'ufficio è stato in grado di comunicare solo i dati relativi agli appalti superiori a 1,5 milioni di euro.

TAB. RIASS. 1B

Lavori appaltati nell'ultimo quinquennio, in gestione diretta e conto terzi (oltre € 200.000)

UFFICIO TERRITORIALE OOPP	numero complessivo i lavori appaltati	Importo lavori aggiudicati	lavori ultimati oppure variati alla data della verifica
Milano	236	460.973.540	511.365.106
Bologna	86	147.867.847	146.908.368
Napoli	134	111.814.780	121.861.865
Torino	89	133.335.307	132.862.608
Venezia	92	144.611.515	147.341.204
Firenze (*)	178	140.160.901	145.842.598
Palermo	141	106.058.057	111.744.400
Bari	98	92.578.414	92.416.119
RM - Abruzzo (**)	27	59.440.169	62.042.342
RM - Lazio (N.B.)	-	-	-
RM - Cagliari	35	225.693.944	242.978.851
RM - Cagliari OOMM	11	8.634.097	8.973.869
	1127	1.631.168.571	1.724.337.330

Dall'analisi dei dati riferiti ai singoli Provveditorati si denota un trend abbastanza comune per quel che attiene il livello dello stato di avanzamento lavori, e, fatta eccezione per le realtà territoriali più piccole, un numero di lavori appaltati sostanzialmente omogeneo.

Il valore medio delle opere appaltate sull'intero territorio nazionale (escluso il Lazio) si attesta ad € 1.329.045.

Di seguito si illustrano i dati relativi al valore medio degli appalti registrato nei singoli Provveditorati;

UFFICIO TERRITORIALE OOPP	Valore medio degli appalti (oltre € 200.000)
Milano	1.953.278
Bologna	1.719.394
Torino	-
Venezia	1.571.865
Firenze (*)	787.421
Napoli	838.765
Palermo	901.443
Bari	946.678

Con l'eccezione della Toscana sembra profilarsi un'attività maggiore, riferibile soprattutto ad opere di maggior valore finanziario, nel centro nord.

Pur con le difficoltà presenti ad elaborare delle medie considerate le differenze territoriali e la diversa concentrazione di edifici demaniali nelle singole regioni, può affermarsi che mediamente vengono appaltati dai venti ai venticinque lavori all'anno da ogni singola struttura.

In seguito si dirà in maggior dettaglio in ordine alla percentuale di realizzazione dei lavori e sul numero delle varianti registrate, nelle sezioni del presente report dedicati ai detti argomenti.

Si rappresenta adesso in sintesi la situazione riscontrata per il Lazio.

Come già segnalato l'Ufficio è stato in grado di comunicare solo i dati riferiti ai lavori superiori a 1,5 milioni di euro.

Lavori appaltati n. 161

Ammontare lavori appaltati € 726.313.938

Ammontare lavori comprese varianti € 779.077.745

Ammontare lavori liquidati € 364.812.897

Ammontare lavori conclusi € 159.714.000

Il valore medio dei lavori appaltati si attesta ad € 4.505.050

Come si evince dai dati su riferiti, il Provveditorato per il Lazio, Sardegna, Abruzzo con specifico riferimento alla regione Lazio, costituisce un caso a se per la presenza in particolare nella città di Roma degli Organi costituzionali e di una concentrazione del tutto peculiare di amministrazioni statali e di enti pubblici.

Il livello dei pagamenti mostra un andamento che in via generale non raggiunge le percentuali degli altri Provveditorati. Con ogni probabilità la diversa grandezza dei lavori determina maggiori difficoltà e si ripercuote sui tempi di realizzazione. Si è constatato che sono stati conclusi circa un sesto dei lavori del quinquennio.

Si è osservato, in generale, un insufficiente monitoraggio, da parte della direzione degli uffici ispezionati, in ordine alla realizzazione dei lavori; in svariate ipotesi il controllo sull'andamento dei lavori è demandato ai direttori dei nuclei operativi e/o dei settori in cui è articolato organizzativamente l'ufficio. Tale prassi non consente l'esercizio di quelle attività di controllo e di coordinamento che debbono essere esercitate dalla direzione degli uffici.

Le predette strutture, non essendo gravate da compiti gestori dei lavori, potrebbero e dovrebbero esercitare una funzione di raccordo e di monitoraggio.

È stato inoltre rilevato che ben pochi Provveditorati hanno impiantato scritture informatiche atte a reperire convenientemente i lavori in corso. Nel caso delle verifiche le notizie sugli stessi sono state raccolte con non poche difficoltà.

Si è avuto modo di constatare che nella maggior parte dei casi i dati relativi alle singole opere erano conosciute soltanto dai tecnici incaricati di seguire il lavoro.

In nessun caso si è riscontrato che gli uffici sede del Provveditorato Interregionale avessero cognizione dei lavori in corso presso le altre sedi coordinate.

Appare necessario, anche al fine di corrispondere compiutamente con l'Osservatorio sui Lavori Pubblici, la costituzione di una banca dati permanente, alimentata e continuamente aggiornata dalle singole sedi operative, da cui possano rilevarsi gli aspetti essenziali della propria attività complessiva sul territorio quale stazione appaltante, dall'avvio della procedura di affidamento fino al collaudo dei lavori.

Si soggiunge inoltre che gli uffici interregionali non appaiono ancora sufficientemente integrati; i Provveditorati regionali soppressi e confluiti nei nuovi Provveditorati Interregionali e gli ex Uffici opere marittime continuano nella maggior parte dei casi a seguire le proprie procedure sia per quanto concerne le modalità di scelta del contraente sia per quel che concerne le altre incombenze.

Appare indispensabile al riguardo una razionalizzazione delle attività dei Provveditorati interregionali al fine di pervenire ad unici modelli organizzativi e procedurali.

PROCEDURE DI GARA

Nella tabella sottostante sono state riassunte le tipologie di gara rilevate

TAB. RIASS. 1A

Lavori appaltati nell'ultimo quinquennio, in gestione diretta e conto terzi (oltre € 200.000)

Modalità di scelta del contraente

UFFICIO TERR OOPP	Tot. lavori appaltati		Asta Pubblica		Licitazione Privata		Trattativa Privata		Appalto Concorso		Cottimo		Concessione		Altre forme		
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	
MI - Genova	106	41	38,7	4	3,8	61	57,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
MI - Milano	130	24	18,5	0	0,0	99	76,2	3	2,3	2	1,5	0	0,0	2	1,5		
Bologna	86	64	74,4	9	10,5	13	15,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0			
Napoli	134	124	92,5	1	0,7	10	7,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
orino	89	63	70,8	0	0,0	25	28,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,1		
Venezia	92	55	59,8	11	12,0	26	28,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Firenze (*)	178	59	33,1	4	2,2	105	59,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PA - Catanzaro	52	50	96,2	0	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PA - Palermo	89	62	69,7	14	15,7	13	14,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Bari	98	59	60,2	13	13,3	22	22,4	0	0,0	3	3,1	0	0,0	1	1,0		
RM - Abruzzo	27	15	55,6	0	0,0	12	44,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
RM - Lazio (N.B.)	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
RM - Cagliari	35	14	40,0	4	11,4	17	48,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
RM - Cagliari OOMM	11	2	18,2	0	0,0	9	81,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	1127	632	56,1	60	5,3	414	36,7	3	0,3	5	0,4	0	0,0	4	0,4		

(alcuni ex Provveditorati sono stati rilevati e trattati disgiuntamente per esigenze operative)

Per quanto attiene alle procedure di scelta del contraente si è constatata una variegata articolazione delle stesse.

In linea generale può affermarsi che il sistema di gran lunga prevalente è costituito dall'asta pubblica ma si è appalesato il ricorso abbastanza sostenuto e in alcuni Provveditorati preponderante (Toscana, Veneto, Lombardia), delle gare informali svolte tra ditte in possesso dei requisiti di sicurezza .

Si mette in evidenza che nel Provveditorato per il Lazio la quasi totalità delle opere è posta in gara con procedura informale.

Al di là delle specifiche disfunzioni emerse e di cui si da conto di seguito, si fa rilevare che la difformità di comportamento dei vari Provveditorati di fronte a problematica della stessa natura induce a ritenere necessario l'adozione di misure di coordinamento.

Infatti la tipologia di lavori che gli uffici ispezionati eseguono sono sostanzialmente riconducibili a fattispecie comuni (caserme, alloggi di servizio, carceri) e di conseguenza similari dovrebbero essere le scelte in ordine al tipo di gara da espletare.

Non sembra di certo possibile che l'intervento su una determinata analoga struttura venga considerata da appaltare con misure particolari di sicurezza in Lombardia e che invece possa essere realizzata attraverso normali procedure in Emilia.

Si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sul quadro normativo che disciplina il ricorso a procedure diverse da quelle concorrenziali previste dall'ordinamento.

Affidamento lavori tramite gare informali

La procedura in esame è prevista dall'art. 82 DPR 554/99, con le modalità di cui all'art. 78 dello stesso DPR.

Può esperirsi gara informale allorché l'ente usuario della struttura presso la quale si interviene, dichiara che le opere da compiersi, riferendosi alla difesa nazionale o a strutture comunque destinate a Comandi e reparti dei vari corpi di polizia, siano da considerarsi meritevoli di tutela e riservatezza.

Di conseguenza per realizzare le predette opere occorre che le imprese siano in possesso del NOS.

L'art. 78 innanzi citato prevede che alla gara informale devono essere invitate un numero di imprese non inferiore a cinque. Viene inoltre previsto che la procedura per quanto concerne l'individuazione delle imprese da invitare sia improntata a criteri di trasparenza, rotazione e concorrenza.

Dall'esame delle richieste da parte degli enti utenti delle opere da realizzare è emerso che sovente la dichiarazione di riservatezza dell'opera non è adeguatamente motivata e in alcuni casi si ricorre alla formula "si prega di voler esaminare la possibilità di affidare le opere a ditta che riunisca i requisiti di sicurezza e riservatezza."

Orbene, non può essere il Provveditorato ad esaminare la "possibilità" di esperire procedura riservata; la sussistenza dei motivi per i quali un'opera è da ritenersi "sensibile" deve essere acclarata dall'ente usuario.

Al riguardo, sembra necessario che l'ente medesimo, ove ritenga che l'opera sia riservata, emetta un provvedimento motivato e non si limiti ad una comunicazione.

La dichiarazione, peraltro, dovrebbe essere assunta con formale provvedimento debitamente motivato da cui, al fine di evitare generiche affermazioni e clausole di stile, sia possibile rilevare la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla normativa, per considerare i lavori assoggettati al regime speciale. Al fine di non vanificare le norme limitative introdotte all'ordinamento comunitario, infatti, il carattere della segretezza non può essere semplicemente affermato a giustificazione della scelta del regime derogatorio delle norme stesse, ma deve trovare puntuale estrinsecazione con un riconosci-

mento ufficiale idoneo a far acquisire ai lavori stessi il necessario titolo per appartenere ad una speciale e ben limitata categoria.

Per quanto concerne invece le procedure riscontrate per la scelta delle ditte da invitare alle gare, si è avuto modo di constatare che non sempre vengono applicati criteri di rotazione tra le imprese chiamate a partecipare.

Tale prassi, oltre a porsi in contrasto con i principi di rotazione e concorrenza previsti dall'art. 78 del DPR 554/99, determina anche la possibilità che ad alcune imprese venga affidato un numero rilevante di lavori con possibili ripercussioni sull'andamento degli stessi.

Si fa presente che ove i requisiti di segretezza e riservatezza siano correttamente comunicati e adeguatamente motivati, sia preferibile far ricorso ad aste pubbliche, prevedendo per le ditte partecipanti il requisito specifico del possesso del NOS; tale procedura, già riscontrata in alcuni Provveditorati alle opere pubbliche, risponde in modo certamente più trasparente alla esigenza di assicurare alle imprese parità di condizioni per la partecipazione alle gare e al contempo consente di rispettare le necessità in ordine alla sicurezza, sottese alla realizzazione delle opere.

Tempi di realizzazione delle opere

Per quel che concerne i tempi di realizzazione delle opere vi è da premettere che può indicarsi un lasso di tempo medio sufficientemente significativo per i lavori di media complessità non superiori al milione di euro, pari a circa due/tre anni. Appare più complesso ricavare un tempo medio di realizzazione per le opere di maggior valore economico, per le quali sono stati rilevati forti differenziazioni connesse alla specificità dei lavori, alla correntezza dei finanziamenti, alla specifica realtà organizzativa.

In ogni caso può affermarsi che i lavori appaltati nel triennio 2002/2004 appaiono generalmente completati mentre quelli relativi al biennio 2005/2006 sono per la maggior parte ancora in fase di esecuzione.

Vi è da osservare comunque che per i lavori compresi nel valore fino ad un milione di euro il tempo utile contrattualmente stabilito è di solito fissato in un anno; di conseguenza anche per i lavori di minore rilevanza economica i tempi di realizzazione sono generalmente insoddisfacenti.

Dall'esame delle tabelle dei singoli Provveditorati e dalle rilevazioni compiute dagli Ispettori si può affermare che, considerando l'intero quinquennio di riferimento, la percentuale di realizzazione dei lavori si attesta mediamente al cinquanta/sessanta per cento degli stessi.

Come si avrà modo di illustrare di seguito nel paragrafo dedicato alle sospensioni dei lavori, i periodi di fermo cantiere, inusitatamente lunghi, incidono notevolmente sulla speditezza dei lavori.

Per altro in linea generale si è constatata una significativa presenza di varianti in corso d'opera di cui si dirà appresso.

Varianti in corso d'opera

L'eventualità di apportare varianti ai lavori in corso d'opera è regolata dall'art. 132 del Codice degli appalti pubblici approvato con il D.Lgs. 12.4.2006, n. 163 che riproduce quanto già previsto dagli articoli 19, comma 1-ter, e 25 della Legge n. 109/1994, ora abrogati.

Gli aspetti operativi delle varianti in corso d'opera sono regolati dagli artt. 134 sgg., non abrogati dal Codice degli appalti pubblici, del Regolamento approvato con il D.P.R. 21.12.1999, n. 554.

Tale disciplina prevede la necessità che le varianti siano disposte dal direttore dei lavori ed approvate dalla stazione appaltante sulla base di un'apposita perizia di variante e suppletiva redatta a seguito dell'accertamento delle cause, condizioni e presupposti effettuata dal responsabile del procedimento.

È previsto, inoltre, che nel caso di contestazioni fra la stazione appaltante e l'appaltatore, la decisione sia di competenza del responsabile del procedimento, salva la facoltà dell'appaltatore di iscrivere riserve sul registro di contabilità.

Si rammentano in sintesi le disposizioni che disciplinano la fattispecie in esame.

Le varianti in corso d'opera possono essere ammesse esclusivamente qualora ricorrano uno dei seguenti motivi:

- A) esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- B) cause impreviste e imprevedibili o per l'intervenuta impossibilità di usare materiali e tecnologie non esistenti al momento della progettazione;
- C) rinvenimenti imprevisti e non prevedibili nella fase progettuale;
- D) il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano l'esecuzione dell'opera.

Ove le varianti predisposte ai sensi di tale ultimo punto eccedano il quinto dell'importo originario del contratto il soggetto aggiudicante procede alla risoluzione del contratto e indice una nuova gara.

Non sono considerate varianti gli interventi disposti dai direttori dei lavori per risolvere aspetti di dettaglio che siano contenuti entro un importo non superiore al 10 per cento per lavori di recupero ristrutturazione manutenzione e restauro e al 5 per cento per tutti gli altri lavori.

Sono inoltre ammesse le varianti finalizzate al miglioramento delle opere sempre che non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto.

L'importo in aumento di tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto.

Si tenga conto, al fine di una lettura più articolata dei dati esposti, che per la maggior parte dei lavori, compresi nel quinquennio di rilevazione ed appaltati nel 2006, non erano ancora intervenute varianti e che quindi la percentuale sui lavori in avanzata fase di esecuzione o conclusi che presentano variazioni è presumibilmente destinata ad aumentare.

In linea generale e fatte salve specifiche realtà (Trentino e parzialmente Puglia) dal punto di vista economico si è riscontrato che le varianti sono mediamente contenute nel venti per cento del valore dell'appalto: la maggior parte oscilla dal 5 al 13 per cento.

Per quanto riguarda i tempi di redazione e approvazione delle varianti si dirà di seguito, allorché si tratteranno le sospensioni dei lavori.

Le cause che conducono nella maggior parte dei casi a introdurre variazioni al progetto originario possono essere così enucleate: insufficienze e carenze nella progettazione con particolare riferimento alla valutazione dell'effettivo stato dei luoghi e dei fabbricati, richieste di cambiamenti dei progetti da parte degli enti utenti, finanziamenti concessi in più soluzioni e rimodulazione degli stessi con conseguenti necessità di adattare la progettazione alle minori o maggiori somme a disposizione.

Vi è da osservare che il ricorso sostenuto a incarichi esterni di progettazione che si è appalesato e che sarà illustrato nel seguito del presente report non sembra comportare una migliore redazione dei progetti.

Dall'esame delle fattispecie visionate a campione da parte degli Ispettori non si è riscontrato nessun caso di esercizio di azioni di responsabilità nei confronti dei progettisti esterni anche qualora erano apparse evidenti le carenze della progettazione.

Sospensione lavori

La tabella seguente da conto della situazione rilevata riguardo la fattispecie in esame.

TAB. RIASS. 1B

Gestione lavori e sospensioni

UFFICIO TERRITORIALE OOPP	numero complessivo lavori appaltati	numero lavori interessati da sospensioni	numero giorni di sospensione	giorni di sospensione per lavoro	percentuale dei lavori interessati da sospensioni
MI - Genova	106	45	7.627	169	42%
MI - Milano	130	29	5.558	192	22%
BO - Bologna	86	32	5.468	171	37%
NA - Napoli	134	59	17.564	298	44%
TO - Torino	89	21	5.367	256	24%
VE - Venezia	92	38	8.219	216	41%
FI - Firenze (*)	178	Non rilevato	Non rilevato		0%
PA - Catanzaro	52	27	3.310	123	52%
PA - Palermo	89	20	3.925	196	22%
BA - Bari	98	40	7.186	180	41%
RM - Cagliari	35	11	1.729	157	31%
RM - Cagliari OOMM	11	3	609	203	27%
RM- Abruzzo (**)	27	11	4.206	382	41%
RM - Lazio (N.B.)	-	-	-	-	-
	1.127	336	70.768	211	30%

(**) dati non comunicati dall'ufficio

(alcuni ex Provveditorati sono stati rilevati e trattati disgiuntamente per esigenze operative)

Dai dati esposti appare chiara la negatività del fenomeno. Sostanzialmente un lavoro su quattro ha visto prolungati fermi dei cantieri con un tempo medio di sospensione superiore ai duecento giorni.

Si consideri che per molti dei lavori in questione il tempo utile contrattualmente è di un anno; sono svariate quindi le fattispecie che presentano sospensione dei lavori superiori ai tempi fissati per il completamento dell'opera.

Si cita ad esempio quanto verificato presso il Provveditorato interregionale Campania e Molise: i giorni di sospensione delle lavorazioni vanno dai 100 per pervenire in svariate fattispecie ai 600/800 di fermo cantiere.

Appare evidente che tale situazione, oltre che ad influire negativamente sull'andamento delle lavorazioni, comporta conseguenze di non trascurabile rilievo.

In particolare, si sottolinea che a norma dell'art. 24 del capitolato generale d'appalto, le sospensioni dei lavori dovute alla redazione delle perizie di variante, devono essere disposte per un lasso di tempo adeguato alla complessità e importanza delle modifiche e che comunque le sospensioni per un tempo superiore ad un quarto della durata complessiva dei lavori comportano la possibilità per l'impresa di chiedere lo scioglimento dal contratto.

Inoltre, ed è la conseguenza che si verifica con maggior frequenza, i tempi eccessivamente lunghi di fermo cantiere per responsabilità dell'amministrazione interessata, comportano nella grande maggioranza dei casi, come già rappresentato, l'iscrizione di riserve tese al rico-

noscimento dei danni subiti con inevitabili maggiori esborsi per la stazione appaltante.

Per quanto concerne le cause delle sospensioni, se ne evidenziano alcune che, dalle verifiche compiute, sono emerse con carattere di generalità.

In molte fattispecie la sospensione lavori è dovuta alla mancata messa a disposizione dei locali sui quali intervenire da parte degli enti utenti, a richieste di modifica del progetto originario da parte degli stessi.

La necessità di adeguare il progetto alle effettive esigenze realizzative, spesso non opportunamente vagliate in sede di progettazione, comporta la ovvia conseguenza di introdurre modificazioni, aggiornamenti, talvolta radicali cambiamenti dell'idea progettuale originaria.

Una delle altre cause maggiori che prolunga esageratamente i tempi delle sospensioni è da rinvenire nella redazione e nella procedura di approvazione delle perizie di variante.

Per la definizione e la conclusione dell'iter delle perizie di variante trascorrono diversi mesi e in molti casi si supera l'anno.

I predetti tempi sono assolutamente incongrui e ai sensi dell'art. 24, quarto comma, del decreto 19 aprile 2000 n 145 (Regolamento recante il capitolato generale d'appalto) come già rappresentato, possono comportare la richiesta dell'appaltatore di scioglimento del contratto.

Si è accertata la farraginosità e la vischiosità della procedura, la mancanza di un adeguato controllo sui tempi da parte dei responsabili del procedimento, le lungaggini da parte dei Comitati Tecnici nell'approvare le variazioni.

Dall'esame a campione effettuato dagli ispettori si è accertato che le sospensioni disposte appaiono sovente illegittime e quindi causa di riserve da parte dell'impresa che, ovviamente, non possono che condurre a condanna per l'amministrazione, come si evidenzierà nella parte del report dedicato al contenzioso.

Come è noto, le sospensioni illegittime e quelle divenute illegittime comportano il diritto dell'appaltatore di chiedere ed ottenere il riconoscimento dei danni subiti. Al riguardo l'art. 25 del capitolato generale d'appalto, approvato con D.M. 145/2000 riporta la clausola convenzionale con cui, a norma dell'art. 1382 del C.C., si stabiliscono - per alcuni danni, i limiti risarcitori e le modalità valutative; l'entità del risarcimento comprende gli interessi sull'importo del mancato utile, al tasso moratorio rapportato all'intero periodo della sospensione illegittima, il compenso per il mancato ammortamento dei macchinari di cantiere, la retribuzione per la mano d'opera inutilizzata, gli interessi sull'importo dei lavori eseguiti alla data della sospensione ma non potuti pagare per mancata maturazione della rata d'acconto contrattuale, le spese di vigilanza e guardiania del cantiere. Altro fattore negativo è da individuare nell'aumento dei prezzi durante la sospensione. L'art. 26 della legge 109/1994 introducendo un nuovo criterio di riequilibrio dell'appalto, in periodi di inflazione, prevede il riconoscimento di una percentuale di aumento per i lavori ancora da eseguire - fissata annualmente dal Ministero dei LL.PP. quale differenza fra il tasso di inflazione reale e quello programmato, qualora superiore al 2%; nel caso di sospensione di lunga durata, l'aumento dei prezzi può incidere sensibilmente sul costo delle opere, con conseguenze negative per l'equilibrio del prezzo contrattuale, dovendo essere riconosciuto all'appaltatore il pregiudizio economico subito durante la sospensione illegittima.

Collaudi

In quasi tutte le strutture esaminate si è constatato che il collaudo viene completato con forte ritardo, mediamente dopo due- tre anni dal termine dei lavori.

Si è constatato che per nemmeno la metà dei lavori conclusi nel quinquennio, da sottoporre alle operazioni di collaudo, si era concluso l'iter teso alla verifica dei lavori.

Non viene quasi mai rispettato il limite temporale di sei mesi decorrenti dalla fine lavori, fissato dall'art. 192 regolamento lavori pubblici, DPR 554/99.

Al riguardo si fa presente che l'art. 37 del capitolato generale d'appalto approvato con DPR 145/2000, prevede che il decorrere del termine fissato dalle leggi per il compimento delle operazioni di collaudo determina l'estinzione del diritto alle garanzie fideiussorie prestate.

Il ritardo nel collaudo comporta, inoltre, conseguenze significative in merito alla corresponsione degli interessi sulla rata di saldo. Qualora, infatti, il pagamento della rata di saldo non intervenga entro novanta giorni dall'emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione, per causa imputabile alla stazione appaltante, sono dovuti gli interessi corrispettivi al tasso legale sulle somme dovute, sostituiti da quelli moratori qualora il ritardo si protragga oltre i sessanta giorni dal termine stesso. Sebbene la giurisprudenza abbia costantemente affermato che l'accettazione senza apposizione di riserve del collaudo - anche tardivo - preclude all'appaltatore ogni domanda per il risarcimento dei danni derivanti dal ritardo, risulta pacifico, secondo i principi generali in materia, che l'assenza di riserva non è opponibile per contrastare il diritto dell'appaltatore a vedersi riconosciuti gli interessi. In linea generale, quindi, la responsabilità dell'Amministrazione discende dalla semplice circostanza della scadenza del termine di collaudo, rimanendo a carico della stessa l'onere della prova in giudizio di eventuali ragioni giustificative del ritardo.

Occorre considerare che il ritardo nelle operazioni di collaudo appare sistematico anche in caso di ricorso a professionisti esterni; quindi i maggiori oneri sopportati dall'amministrazione non provocano ricadute positive sull'iter procedimentale.

PARTE SECONDA

B) IL CONTENZIOSO, ACCORDI BONARI, ARBITRATI

Tra le problematiche affrontate nella verifica di cui si dà conto, il contenzioso riveste indubbiamente particolare rilievo in quanto potenziale causa di effetti negativi sulla gestione dell'appalto; si è effettuato, pertanto, un complessivo monitoraggio sulla consistenza e frequenza del ricorso agli accordi bonari ed agli arbitrati conclusi dagli Uffici ispezionati nell'ultimo quinquennio. Gli esiti della rilevazione hanno fornito, inoltre, un significativo indicatore sia del tasso di conflittualità presente nella conduzione degli appalti, che del grado di accuratezza con cui si procede all'elaborazione della documentazione progettuale e contrattuale.

Nella tabella seguente vengono esposti i dati relativi al quinquennio 2002/2006.

TABELLA 1 BIS B

Lavori con riserve, arbitrati e transazioni (anni 2002-2006)

UFFICIO TERR OOPP	Importo Lavori aggiudicati	Importo Lavori ultimati	gg. sospens.	Importo Riserve	n. accordi bonari	importo Accordo bonario (art. 31 bis - max 10%)	n. arbitrati ed altro	Importo arbitrato ed altro
Genova	5.899.614	6.304.300	585	1.394.529	4	819.065	2	-
Milano	-	-	-	-	-	-	-	-
Bologna	908.088	908.078	315	457.499,86	1	135.000	-	-
Napoli	226.557	243.231	233	1.016.269	1	68.173	-	-
Torino	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezia	-	-	-	-	-	-	-	-
Firenze (*)	-	-	-	-	-	-	2	in itinere
PA - Catanzaro	3.307.467	2.142.405		1.190.772	1	104.000	-	-
PA - Palermo (**)	1.144.858	1.176.740,50		131.345,55	-	-	1	131.346
Bari	2.495.756	2.665.608	40	515.000	1	161.363,00	-	-
RM - Abruzzo	12.640.425	15.540.563	1.405	5.730.054	4	1.823.783		-
RM - Lazio	43.931.813	-	793	36.833.790	2	15.498.041	2	2.907.357
RM - Cagliari	-	-	-	-	-	-	-	-
RM - Cagliari OOMM	-	-	-	-	-	-	-	-
						18.609.425		3.038.703

(**) Tabelle incomplete

(alcuni ex Provveditorati sono stati rilevati e trattati disgiuntamente per esigenze operative)

Dall'esame dei dati su riferiti si evidenzia in linea generale un ricorso molto contenuto alla procedura dell'accordo bonario e dell'arbitrato. In particolare per i lavori dell'ultimo

quinquennio gli strumenti di composizione extra giudiziale in esame sono stato utilizzati in misura che può essere definita non significativa.

Ciò non toglie che l'onere finanziario sopportato comunque non appare trascurabile considerato la scarsa numerosità delle procedure concluse.

Diversa la situazione riscontrata per il periodo precedente il quinquennio esaminato; si sono riscontrati un numero sensibilmente superiore di accordi bonari e di arbitrati conclusi con risultati notevolmente negativi per l'amministrazione e con riconoscimenti alle imprese di rilevante ammontare finanziario.

Lavori con riserve, arbitrati e transazioni (ante 2000)

UFFICIO TERR OOPP	Importo Lavori aggiudicati	Importo Lavori ultimati	gg. sospens.	Importo Riserve	n. accordi bonari	Importo Accordo bonario (art. 31 bis - max 10%)	n. arbitrati ed altro	Importo arbitrato ed altro
RM-Cagliari	-	-	-	-	-	-	-	-
RM - Cagliari OOMM	-	-	-	-	-	-	-	-
MI-Genova	7.437.633	7.410.319	868	10.217.023	3	5.490.542	2	452.702
MI - Milano	101.180.057	113.620.518	-	70.602.189	3	16.223.976	6	67.443.075
Bologna	131.607.611	131.481.461	9.918	1.321.091.895	7	1.240.228	15	4.138.113
Napoli	17.407.155	1.818.876	728	9.333.769	4	266.107	6	13.161.353
Torino	4.109.463	2.711.319	242	185.897	5	2.808.420	-	-
Venezia	41.039.708	13.291.211	1.610	5.507.347	7	2.128.163	3	2.276.499
Firenze	-	27.932.686	-	2.810.071	6	1.039.969	6	1.080.000
PA - Catanzaro	14.359.718	9.876.018	710	20.182.910	2	811.841	4	10.746.048
PA - Palermo (**)	-	-	-	-	3	4.396.274	-	-
Bari	20.575.173	23.211.089	1.403	18.711.461	6	2.904.510	1	4.751.029
RM - Abruzzo	12.640.425	15.540.563	1.405	5.730.054	3	1.823.783	1	754.088
RM - Lazio	32.115.768	27.980.329	9.095	14.069.060	13	2.859.358	2	2.907.357
RM-Cagliari	-	-	-	-	-	-	-	-
RM-Cagliari OOMM	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	382.472.710	374.874.389	25.979	1.478.441.676	63	41.993.169	46	106.956.176

(**) Tabelle incomplete

(alcuni ex Provveditorati sono stati rilevati e trattati disgiuntamente per esigenze operative).

Si è appalesata una generale lentezza delle procedure sia dell'accordo bonario che dell'arbitrato con tempi di conclusione degli iter notevolmente più lunghi rispetto alle indicazioni normative.

Gli accordi bonari si concludono mediamente dopo almeno due anni dall'inizio della procedura.

A tale proposito vale la pena di rammentare, che l'art. 149 del vigente regolamento sui LL.PP., dispone che il RUP, valutata l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve, deve formulare alla stazione appaltante una proposta di accordo bonario nel termine di 90 gg. dall'ultima riserva, affinché quest'ultima, nei successivi 60 gg., possa assumere le proprie determinazioni.

Per quanto concerne invece i tempi della procedura arbitrale, mediamente si è riscontrato che dalla domanda di lodo arbitrale alla definizione dello stesso sono trascorsi due-tre anni, tempi molto più lunghi di quelli prescritti dalla normativa (180 giorni dalla costituzione del Collegio arbitrale).

Particolarmente lunghi sono apparsi, in specie, i tempi di costituzione dei Collegi.

Appaiono quindi sostanzialmente disattese le aspettative riposte nell'introduzione dei mezzi di risoluzione extra giudiziali delle controversie insorgenti durante l'esecuzione dei lavori pubblici, considerato che gli istituti introdotti non hanno nei fatti comportato un'accelerazione nella definizione delle vertenze tra Amministrazione pubblica e imprese.

Si è riscontrato il ritardo con il quale i vari soggetti chiamati ad esprimersi sulle riserve e sulle proposte di accordo svolgono le loro funzioni: responsabile del procedimento, direttore dei lavori, commissioni di collaudo, comitati tecnici.

Si sono sovente registrate discordanze di vedute tra direzione lavori e collaudatori in ordine alla valutazione e all'ammissibilità delle riserve delle imprese; in queste ipotesi si è registrata la mancata o tardiva decisione da parte del RUP e del Comitato tecnico.

Vi è comunque da osservare che l'esito delle procedure, e specialmente gli arbitrati, si concludono in quasi tutti i casi con soluzioni o giudizi sfavorevoli alla amministrazione.

Tali andamenti dei lodi arbitrali hanno indotto i Provveditorati ad escludere la possibilità di far ricorso a tale sistema, attraverso l'inserimento nei bandi di gara e nei contratti di una esplicita clausola, con la conseguente attribuzione delle eventuali controversie alla competenza del giudice ordinario.

Le ragioni degli esiti sfavorevoli all'Amministrazione possono essere rinvenute in vizi già presenti nella redazione dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi, nelle incertezze e difficoltà operative nel rispettare il programma cronologico dei lavori, soprattutto in presenza di opere comportanti occupazione di aree e conseguente avvio di procedure espropriative, nella impossibilità di proseguire i lavori in pendenza della definizione del contenzioso attivato dagli espropriandi.

Si mettono inoltre in evidenza le abnormi sospensioni dei lavori¹, il protrarsi delle procedure relative alla definizione e approvazione delle perizie di variante, la lentezza nei pagamenti alle imprese.

Al riguardo di tale ultimo fattore, si è potuto riscontrare come i ritardi nella disponibilità dei flussi di cassa, in relazione al rispetto dei tempi contrattuali di pagamento delle prestazioni fornite, siano addebitabili a cause di natura strutturale, connesse alle modalità di finanziamento delle opere ed alla vigenza di norme di contabilità generale, incompatibili con l'esigenza di semplificazione e di correttezza delle procedure di gestione degli appalti.

Si segnala che le manovre finanziarie restrittive degli ultimi anni hanno inciso non solo sulla dotazione di competenza ma, per quanto qui interessa in particolare, soprattutto sulla disponibilità di cassa che viene concessa per importi nettamente inferiori allo stanziamento, con la inevitabile conseguenza per le amministrazioni di non poter far fronte nei tempi dovuti ai pagamenti.

Dalla lettura integrale di alcuni giudizi arbitrali può, inoltre, constatarsi una più approfondita, articolata ed analitica rappresentazione in giudizio delle ragioni di parte privata. In disparte da ciò, è apparso evidente una sorta di sfavore per le ragioni della pubblica amministrazione nei giudizi esaminati.

Per quanto riguarda i pagamenti degli accordi conclusi si è avuto modo di rilevare che nella maggior parte dei casi le amministrazioni non hanno materiale disponibilità di fondi per soddisfare i creditori. Come già osservato, gli accordi conclusi si riferiscono nella loro grande maggioranza a lavori ante 2002 e quindi sovente è intervenuta la perenzione dei fondi impegnati per l'appalto; gli importi degli accordi superano quasi sempre le disponibilità ancora utilizzabili per lo specifico appalto e di conseguenza non viene onorato il pagamento o, come rilevato in molti Provveditorati, si fa ricorso a pagamenti in conto sospeso.

¹ A titolo di esempio:

- Provveditorato Interreg. OO.PP. - sede coordinata di L'Aquila - Lavori di straordinaria manutenzione all'edificio demaniale sede della Questura di L'Aquila rimasto sospeso per gg. 670;

- Provveditorato Interreg. OO.PP. - Roma - Lavori di difesa passiva, adeguamento normativo ed impiantistico ed opere di finitura interne - Complesso demaniale di Villa Madama in Roma - in uso al Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, sospesi per gg. 779;

1) Provveditorato Interreg. OO.PP. - Venezia - Appalto lavori di realizzazione della nuova sede di servizio del distaccamento dei Vigili del fuoco di Tarvisio (UD sospesi per gg. 473;

2) Provveditorato Interreg. OO.PP. - Palermo - Lavori di manutenzione straordinaria e adeguamento del padiglione della Casa di Accoglienza per i Minori di Via Filippo Turati n. 46 di Caltanissetta sospesi per gg. 346;

Si osserva, in proposito, che l'art. 12 del DPR n. 554/1999 ha previsto, sin dal 2000, l'obbligatorietà dell'inserimento nel bilancio delle amministrazioni di un fondo "per accordi bonari" pari ad almeno il tre per cento delle spese previste per i lavori inseriti nel programma (disponendo, altresì, che i ribassi d'asta e le economie comunque realizzate nell'esecuzione del programma, quindi anche di altri lavori, possano essere destinate ad integrare il predetto fondo).

Non si è riscontrato in nessun Provveditorato l'accantonamento di cui sopra.

Riserve in corso d'opera

Il monitoraggio effettuato sui lavori appaltati nel quinquennio di rilevazione ha riguardato altresì la evidenziazione delle riserve iscritte nella contabilità dei lavori.

Per connessione logica con il tema del contenzioso si tratta in questa sede l'argomento.

In linea generale non si è appalesato nel periodo preso in esame un numero elevato di riserve per quanto presso alcune strutture se ne siano riscontrate di rilevante valore economico. (ad esempio presso il Provveditorato interregionale Lombardia Liguria, per nove lavori erano state presentate riserve per un ammontare superiore a 11 milioni di euro).

Per una migliore rappresentazione della situazione rilevata si forniscono alcuni dati indicativi della grandezza del fenomeno.

Provveditorato Campania 3 riserve su 123 lavori

Provveditorato Toscana 4 riserve su 142 lavori

Provveditorato Veneto 2 su 34 lavori

Provveditorato Puglia 5 su 86 lavori

C'è da considerare al riguardo che come già cennato le competenze dei Provveditorati sono di molto diminuite e in linea di massima non vengono più realizzate opere di rilevanti dimensioni come ad esempio le carceri.

Inoltre non si sono riscontrati lavori in concessione data l'evoluzione normativa in materia e non appare più utilizzato l'appalto integrato (progettazione/esecuzione) tipologie che hanno comportato in passato notevoli danni all'amministrazione.

Di conseguenza essendo i lavori mediamente realizzati di importo non elevato e in linea generale affidati ad imprese di non grandi dimensioni, di solito non particolarmente attrezzate per l'instaurazione di contenzioso, le riserve iscritte non appaiono numerose come nel periodo ante rilevazione.

Vi è inoltre da osservare che in alcune fattispecie l'utilizzo delle varianti in corso d'opera che come si è precedentemente osservato sono invece di rilevante entità², sono forse servite anche a comporre preventivamente controversie con l'impresa, attraverso il riconoscimento di maggiori lavorazioni, utilizzando impropriamente lo strumento della variazione in corso d'opera dell'appalto.

² Vedasi, ad esempio:

1) Provveditorato OOPP Venezia - Lavori adeguamento immobile demaniale 'ex Centro Servizi' in Via De Marchi, 10 in Marghera-Venezia in uso all'Agenzia delle Entrate- Lavori aggiudicati € 707.576,35 – Lavori ultimati 987.395,46.

2) Provveditorato OOPP Venezia - Appalto lavori di realizzazione della nuova sede di servizio del distaccamento dei Vigili del fuoco di Tarvisio (UD)- Lavori aggiudicati € 3.111.017,41, importo lavori compresi eventuali varianti € 4.369.247,69.

3) Provveditorato OOPP Venezia – Interventi conservativi Valico del Brennero - Lavori aggiudicati € 2.875.323,37 - importo lavori compresi eventuali varianti € 3.570.299,99.

4) Provveditorato OOPP Roma - Lavori di adeguamento degli impianti elettrici, meccanici e alla normativa antincendio della sede centrale dell'ISTAT in Via C. Balbo in Roma – I stralcio - Lavori aggiudicati € 4.766.842,62 - importo lavori compresi eventuali varianti € 5.480.494,15.

5) Provveditorato OOPP Roma - Lavori di ordinaria manutenzione, bonifica ed adeguamento impianti al piano interrato di Palazzo Chigi - Presidenza Del Consiglio Dei Ministri - Lavori aggiudicati € 5.071.752,93 - importo lavori compresi eventuali varianti € 8.331.842,71.

6) Provveditorato OOPP Roma - Lavori di adeguamento funzionale ed impiantistico degli ambienti di lavoro, eliminazione delle barriere architettoniche ed adeguamento antincendio presso il complesso sede del Comando Generale della Guardia di Finanza in viale XXI Aprile n. 51 - Roma - 1° lotto Lavori aggiudicati € 13.502.357,00 - importo lavori compresi eventuali varianti € 19114134,3

PARTE TERZA
INCENTIVO EX ART. 18 LEGGE 109/1994

La sottostante tabella evidenzia i pagamenti intervenuti a titolo di incentivazione ex art. 18 presso le strutture verificate per lavori gestiti direttamente dagli Uffici.

TABELLA 2

ART. 18 L. 109/94 dipendenti in servizio presso il Provveditorato somme liquidate per lavori gestiti direttamente dall'ufficio verificato dipendenti in servizio presso il Provveditorato (lordo dipendente prima dell'applicazione dell'IRPEF)

UFFICIO TERRITORIALE OOPP	numero complessivo lavori appaltati	Importo lavori aggiudicati (oltre € 200.000)	Personale beneficiario	Somme liquidate nel 2002	Somme liquidate nel 2003	Somme liquidate nel 2004	Somme liquidate nel 2005	Somme liquidate nel 2006
MI - Genova	106	174.759.670	35	3.127	88.654	105.643	100.866	51.837
MI - Milano	130	286.213.870	96	228.777	53.037	548.254	190.443	309.555
Bologna	86	147.867.847	216	321.028	874.719	668.788	488.844	431.184
Napoli	134	111.814.780	216	160.514	437.359	334.394	244.422	215.592
Torino (*)	89	133.335.307	-	-	-	-	-	-
Venezia	92	144.611.515	-	178.859	67.827	87.535	229.663	302.141
Firenze	178	140.160.901	104	109.024	151.514	162.116	-	-
Catanzaro	52	25.856.394	96	14.205	113.674	29.226	99.513	95.842
PA - Palermo	89	80.201.663	219	346.083	170.179	162.655	160.318	90.772
Bari	98	92.578.414	231	175.655	147.187	151.091	186.471	142.881
RM - Abruzzo (**)	27	59.440.169	106	67.386	88.614	153.598	116.173	38.021
RM - Lazio (N.B.)	-	-	290	165.960	463.481	1.099.185	481.543	210.553
RM-Cagliari	35	225.693.944	79	65.113	163.595	68.384	141.636	379.506
RM - Cagliari OOMM	11	8.634.097	63	-	57.294	215.196	140.379	-
	1.127	1.631.168.571		2.834.024	3.028.648	3.948.181	2.580.271	2.267.885

(**) Il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, Abruzzo e Sardegna, per il Lazio, non è stato in grado di mettere a disposizione i dati relativi agli appalti, rientranti nella selezione indicata, per carenze organizzative.

(*) File TAB 2 Illeggibile

(alcuni ex Provveditorati sono stati rilevati e trattati disgiuntamente per esigenze operative)

Si ha modo di rilevare che l'importo complessivo dell'incentivo appare diversificato da un esercizio all'altro.

L'andamento dei pagamenti non è connesso tanto ad un maggior livello della progettazione interna o ad un maggior numero di opere appaltate, ma per un verso al numero dei soggetti percipienti il fondo e dall'altro è relativo all'importo dei lavori che può variare considerevolmente da un anno all'altro.

Si consideri poi che la liquidazione dell'incentivo di un determinato esercizio non è necessariamente collegata ai lavori eseguiti nell'esercizio stesso ma può riferirsi a opere progettate e appaltate in altri esercizi finanziari.

Infatti occorre considerare che di norma, come segnalato in precedenza, trascorre un lasso di tempo mediamente di almeno uno/due anni tra la stipula del contratto e la fine lavori, che corrispondono ai momenti a partire dai quali si provvede a erogare l'incentivo.

Di seguito si riporta una tabella concernente i pagamenti effettuati ai dipendenti degli uffici per lavori in convenzione.

TABELLA 3

ART. 18 L.109/94

SOMME LIQUIDATE PER *Convenzioni stipulate dal Provveditorato per l'esecuzione di lavori commissionati da altri Enti pubblici*
Tecnici in servizio presso l'Ufficio (dirigenti e funzionari)

Ufficio Territoriale OOPP	dipendenti interessati	importi percepiti per la stessa tipologia di incarichi (cumulativamente ed indistintamente)				
		2002	2003	2004	2005	2006
MI - Genova	38	7.858	13.891	118.463	286.930	108.384
MI - Milano	240	57.392	132.486	3.255	112.780	17.280
Bologna	38	26.197	13.200	164.778	122.770	77.317
Napoli (**)	-	-	-	-	-	-
Torino (*)	0	-	-	-	-	-
Venezia	28	8.770	7.264	2.224	2.891	44.571
Firenze	14	7.322	130.787	53.812	587.370	nr
Catanzaro	31	-	46.804	61.001	15.350	-
Palermo	72	-	1.667	-	690.628	274.264
Bari	118	429.295	214.299	112.683	27.989	149.636
RM - Abruzzo	67	41.982	-	11.679	15.870	112.300
RM - Lazio (**)	0	-	-	120.246	703.725	361.468
RM - Cagliari	21	-	-	3.784	214.119	198.816
RM - Cagliari OOMM	-	-	-	-	-	-
totale	667	580.817,68	562.400,38	653.928,68	278.2427,67	1.346.042,8

(*) Tabelle illeggibili

(**) Dalle tabelle non è stato possibile desumere il numero del personale dipendente interessato all'attività; mancano i dati degli anni 2002 e 2003.

(alcuni ex Provveditorati sono stati rilevati e trattati disgiuntamente per esigenze operative)

Si rileva innanzi tutto che i pagamenti rilevati nella tabella che si esamina ovviamente sono di importo molto più basso rispetto alla tabella precedente, in quanto le convenzioni stipulate con le altre amministrazioni pubbliche sono riferite ad un numero di lavori di gran lunga inferiore a quello relativo alla normale attività degli uffici.

Ciò non toglie che in particolare in alcuni anni (2004/2006) l'importo dell'incentivo erogato a seguito di convenzioni sia di non trascurabile ammontare.

Si torna a precisare che tale circostanza non è collegabile alle attività svolte nell'esercizio ma è riferibile solo al periodo nel quale si è proceduto alla liquidazione.

Non appare possibile elaborare delle medie individuali delle somme erogate; nel numero di percettori indicato per singolo provveditorato figura anche il personale amministrativo che di norma percepisce somme di gran lunga inferiori a quelle corrisposte al personale tecnico.

Dall'esame delle singole tabelle elaborate dai vari uffici, peraltro, si sono comunque rilevate frequenti concentrazioni di pagamenti in favore di alcuni funzionari e dirigenti tecnici.

Si fa presente al riguardo che la concentrazione di incarichi in capo ai dipendenti contrasta con il principio di rotazione (art. 2 DM 55/99) nell'affidamento degli stessi e di buon andamento dell'attività amministrativa, salvo ovviamente casi di carenza di figure professionali specifiche.

Tale situazione si è riscontrata anche per la liquidazione dell'incentivo relativo ai lavori istituzionali degli Uffici verificati.

Al riguardo pur considerando che non appare ovviamente possibile prefigurare dei meccanismi di ripartizione dell'incentivo in modo proporzionale al personale in servizio, essendo giustamente collegato alle singole prestazioni effettuate, sembra opportuno suggerire una maggior attenzione nella distribuzione dei carichi di lavoro assegnati ai gruppi di progettazione, al fine di evitare possibili conseguenze in ordine al proficuo andamento delle opere.

Per i lavori a gestione diretta il pagamento dell'incentivo avviene in tutti i Provveditorati secondo le disposizioni in materia; sostanzialmente le procedure adottate sono simili in tutti gli uffici.

Per quanto attiene alle modalità di liquidazione le relative operazioni sono compiute solitamente da apposito ufficio del Provveditorato, che raccoglie le schede pervenute dall'ufficio tecnico generale o talvolta dai Rup, quindi eseguiti i calcoli relativi, trasmette la documentazione all'ufficio di ragioneria per il pagamento, comunicando al contempo la liquidazione alla direzione provinciale servizi vari del Tesoro.

Si è acclarato per tale tipologia di attività il regolare versamento delle ritenute assistenziali e previdenziali e si è riscontrato che gli uffici provvedono alle debite segnalazioni dei compensi ai fini delle imposte sul reddito.

PARTICOLARI DISFUNZIONI EMERSE

Pagamento quota incentivo ai dipendenti amministrativi

In tutti i Provveditorati si è riscontrata la distribuzione della quota del dieci/dodici per cento dell'incentivo ai dipendenti con qualifica amministrativa in modo indifferenziato.

Tale previsione si pone in contrasto con il dettato dell'art. 18 che individua, come destinatari dell'incentivo, esclusivamente i dipendenti che hanno contribuito con diverso apporto alla progettazione e alle altre attività necessarie per la realizzazione dell'opera.

Le categorie di personale che hanno diritto a percepire l'incentivo sono tassativamente elencate dalla norma in esame (responsabile del procedimento, progettisti, direttore lavori collaudatori). Oltre alla figure elencate viene altresì prevista la figura residuale "dei loro collaboratori".

Appare evidente che con tale locuzione ci si riferisce ai collaboratori sia tecnici che amministrativi, che ausiliano le varie figure professionali indicate nello svolgimento delle loro funzioni.

Pertanto, non appare rispondente al dettato normativo l'attribuzione generale e preventiva di una percentuale a favore dei "collaboratori amministrativi", essendo conforme alla lettera

della norma ed allo spirito della legge, invece, l'individuazione specifica, intervento per intervento, del personale interessato e della funzione di volta in volta ricoperta (es. collaboratore al responsabile del procedimento, al progettista, al direttore dei lavori, etc), anche ai fini, non trascurabili, delle relative attribuzioni di responsabilità.

Considerato che in tutti gli uffici si è finiti per riconoscere al personale amministrativo una quota dell'incentivo per evitare una eccessiva sperequazione con il personale tecnico, occorrerà che la problematica venga definita formalmente attraverso l'esplicita previsione di un riconoscimento del ruolo svolto dal predetto personale.

A tal fine può essere utile prevedere che la direzione dell'ufficio nomini formalmente ove sia necessario l'apporto di personale avente professionalità non tecnica, di volta in volta accanto al gruppo di progettazione e agli altri funzionari tecnici incaricati, un gruppo di lavoro formato da personale amministrativo posto in funzione di supporto del Rup, della direzione lavori, e degli altri soggetti svolgenti funzioni tecniche.

Di tal fatta si eviterebbe una concessione indifferenziata e ingiustificata dell'incentivo a tutto il personale amministrativo, e al contempo si potrebbe attribuire nello spirito della norma un riconoscimento a quelle funzioni di carattere non tecnico che comunque vengono svolte.

Pagamento di straordinario e compensi vari in aggiunta all'incentivo

In talune ipotesi di liquidazione dell'incentivo per lavori in convenzione presso diversi Provveditorati si è constatato che si è proceduto al pagamento, in aggiunta all'incentivo stesso, del corrispettivo di ore di straordinario (Campania, Liguria, Lombardia) o compensi forfettari per trasferte (Lombardia).

Per quanto concerne il riconoscimento di ore di lavoro straordinario si fa notare che tale forma di pagamento non è prevista dall'art. 18 legge 109; l'incentivo infatti è corrisposto per ricompensare l'attività aggiuntiva prestata per la progettazione dell'opera commissionata e appare evidente che trattandosi comunque di attività istituzionale, può essere svolta sia in regime di orario ordinario che straordinario.

Di conseguenza liquidando al contempo incentivo e straordinario si sostanzia un doppio pagamento allo stesso titolo (per esempio le prestazioni rese in occasione degli interventi per "Genova 2004").

Riguardo all'erogazione di compensi forfettari per ricompensare attività lavorativa prestata in sede diversa da quella di servizio, si fa presente che la normativa che disciplina la materia prevede esclusivamente l'attribuzione dell'ordinario trattamento di missione, con esclusione di qualsivoglia altra voce aggiuntiva al ristoro delle spese effettivamente sostenute.

Attribuzione percentuali in modo difforme dall'accordo stipulato in sede locale o delle percentuali massime fissate dal Decreto Ministeriale

In linea generale si è avuto modo di constatare che le percentuali dell'incentivo effettivamente erogate al personale avente diritto erano comprese nei limiti fissati dal regolamento ministeriale e dagli accordi decentrati.

Si sono peraltro rilevati non pochi casi di pagamenti in difformità che per completezza si segnalano.

- Provveditorato per il Veneto: attribuzione del 15 per cento al Rup per taluni lavori in luogo dell'aliquota massima del 5 per cento. Sempre presso lo stesso Provveditorato si è riscontrato che la percentuale ripartibile per i collaboratori tecnici firmatari, prevista nella misura del 20% in assenza di affidamento di prestazioni esterne, viene gradualmente aumentata fino al 35% in ipotesi di affidamento all'esterno sia della progettazione che della direzione lavori. Si è quindi considerato che le attività propedeutiche e di coordinamento alla progettazione, direzione lavori, misurazioni e contabilità lavori, espletate dal personale dell'istituto, siano da incentivare anche in misura maggiore nelle ipotesi di attività esternalizzate.

- Provveditorato per la Lombardia e la Liguria: si è constatata, nella liquidazione di taluni lavori in convenzione, l'applicazione di percentuali dell'incentivo del tutto difformi sia dal decreto ministeriale quadro che del regolamento di sede (20 per cento al Rup, 20 per cento ai collaboratori amministrativi).

- Provveditorato per l'Emilia; per alcuni lavori attribuzione al Rup della percentuale del 15 per cento in luogo del cinque per cento.

Un caso a parte è costituito dal Provveditorato per il Piemonte. Presso tale Ufficio sono state riconosciute percentuali, rientranti *latu sensu* nel range ministeriale, ma del tutto sproporzionate alla direzione lavori (dal 40 al 45 per cento dell'incentivo) con una correlata forte contrazione della percentuale attribuita alla progettazione (dal dodici al 16 per cento).

Tale distribuzione appare illogica ed è con ogni probabilità connessa alla circostanza che buona parte della progettazione dell'ufficio è affidata all'esterno.

Pagamento incentivo per lavori in convenzione

Sono stati monitorati i pagamenti effettuati a fronte delle convenzioni stipulate dai Provveditorati per l'affidamento di lavori da parte di altre amministrazioni.

Il quadro che è stato possibile rilevare ha fatto emergere difformità di pagamento da una sede all'altra e talvolta presso la stessa sede.

In linea generale si è constatato che la maggior parte dei pagamenti avviene da parte delle amministrazioni convenzionate direttamente a favore dei dipendenti su schede contabili predisposte dall'ufficio competente del Provveditorato.

Nei Provveditorati per la Toscana e per la Campania, accanto a pagamenti effettuati con la modalità precedentemente illustrata, si sono verificati erogazioni direttamente ai gruppi di progettazione, senza curare l'inoltro della documentazione agli uffici competenti del Provveditorato.

È appena il caso di rilevare che tali modalità, oltre a denotare disfunzioni amministrative, non consentono un controllo adeguato dei pagamenti e delle incombenze relative ai versamenti fiscali e previdenziali.

Si è avuto modo di accertare che per quanto attiene alle comunicazioni fiscali, gli uffici hanno generalmente provveduto a segnalare gli emolumenti percepiti dai dipendenti alla Direzione Provinciale dei servizi vari del Tesoro, qualora a seguito dei pagamenti l'amministrazione convenzionata non avesse emesso il relativo Cud.

Infatti alcune amministrazioni, in particolare quella delle Finanze, in caso di pagamenti come quelli in esame, provvedono ad emettere il CUD e di conseguenza trasmettono all'Amministrazione competente i dati relativi agli emolumenti corrisposti.

In merito alle modalità di erogazione di detti compensi, sorgono alcune perplessità, in base al vigente regolamento di contabilità generale dello Stato, sull'ammissibilità dei pagamenti disposti direttamente nei confronti dei dipendenti del Provveditorato, anche in considerazione che dette attività, seppur previste in convenzioni, rientrano - per espressa previsione legislativa - nell'ambito dell'attività istituzionale del Provveditorato. Il pagamento degli importi dovuti per le attività richieste dovrebbe avvenire mediante versamenti da effettuare presso la competente Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato, con imputazione delle somme al capo e capitolo d'entrata intestato a «Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle infrastrutture». Il successivo passaggio dovrebbe essere costituito dalla riassegnazione al Provveditorato delle somme occorrenti per la liquidazione ed erogazione ai propri dipendenti dei compensi in parola.

Si è rappresentato da parte di tutti gli uffici ispezionati la farraginosità e la lentezza della procedura illustrata. Le considerazioni prospettate possono essere condivise; ciò non toglie che occorra superare la modalità di pagamento mediante la riassegnazione attraverso la formale definizione di un iter alternativo. Al riguardo appare utile che il Dicastero emani un atto di indirizzo fissando le modalità da osservare per il pagamento dei lavori in convenzione.

Qualora non si ritenesse opportuna l'ipotesi di introdurre modifiche nell'assetto contabile degli uffici, attraverso la previsione dell'istituzione di capitoli di entrata per singola struttura ove far affluire i versamenti delle varie amministrazioni, potrebbe essere utilizzata la procedura del pagamento a favore dei dipendenti da parte delle amministrazioni convenzionate prevedendo però che le schede contabili siano sempre predisposte dal competente ufficio del Provveditorato contenendo tutte le informazioni utili al pagamento dei singoli dipendenti ed al versamento delle ritenute fiscali e contributive.

Le predette schede dovrebbero essere in seguito inviate all'amministrazione convenzionata che a propria volta, prima di procedere al pagamento, avrebbe l'obbligo di trasmettere preventivamente all'Ufficio il prospetto di liquidazione, al fine di consentire un compiuto controllo delle operazioni di pagamento, ivi compreso il regolare versamento delle predette ritenute.

In ogni caso qualunque sia la procedura che si riterrà utile adottare l'esigenza fondamentale è quella di assicurare oltre alla regolarità dei pagamenti, la uniformità di procedure in tutti i Provveditorati e all'interno degli stessi,

Si ribadisce infatti che presso taluni Provveditorati, già segnalati, i lavori in convenzione, dal punto di vista procedurale, sono accentrati in capo al gruppo di progettazione che "gestisce" in autonomia le varie fasi relative alla liquidazione dell'incentivo.

Pagamento incentivo per lavori in convenzione con ritenuta d'acconto

È stato riscontrato che per numerosi lavori in convenzione diversi uffici (Provveditorati per la Toscana e Liguria per taluni lavori, Provveditorato per la Campania per la maggioranza dei lavori in convenzione) hanno proceduto a liquidare l'incentivo come se si trattasse di compenso relativo a collaborazione occasionale, applicando la ritenuta d'acconto fiscale al 20% e omettendo le ritenute – e poi i versamenti – relative ai contributi assistenziali e previdenziali, I pagamenti sono stati effettuati direttamente dagli enti convenzionati sui conti correnti dei dipendenti, senza alcuna comunicazione all'ufficio competente.

Le attività espletate a seguito delle convenzioni sono riferibili al Provveditorato come Ufficio e non possono essere considerate come una sorta di attività libero professionale svolta dai dipendenti e pertanto la liquidazione eseguita con le descritte modalità è illegittima.

Della questione è stato formalmente interessato il competente Ufficio Entrate dell'INPDAP.

Mancato defalco delle quote di incentivo in caso di affido esterno

Si è constatato che qualora si faccia ricorso a progettazione esterna, variamente denominata (collaborazione, supporto, consulenza), presso taluni uffici e segnatamente i Provveditorati per la Campania (in tutte le fattispecie verificate), per la Lombardia (Liguria), il Veneto, il Lazio (per taluni incarichi in particolare collaborazioni e supporti) non si procede a defalcare dall'incentivo erogabile la quota corrispondente alle prestazioni affidate all'esterno.

Ciò in violazione dell'art. 18 comma 1, L. 109/94, che destina ad economia le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni che non sono svolte dai dipendenti in quanto affidate all'esterno.

Val la pena di far presente che tali comportamenti non costituiscono soltanto una violazione procedurale ma provocano un danno all'erario in quanto l'amministrazione, oltre a dover far fronte all'onere derivante dall'affido di funzioni all'esterno, eroga una quota di incentivo più elevata del dovuto.

Considerazioni di carattere generale applicazione ex art. 18 Legge 109/94

A) Dall'esame degli accordi intervenuti presso le varie sedi sono emerse delle incongruenze in ordine all'individuazione delle percentuali attribuite alle funzioni ricomprese tra quelle remunerabili con l'incentivo.

Si riporta per comodità la sottostante tabella relativa alla distribuzione dell'incentivo fissata dal DM n 555/99.

Figure professionali		Min	Max
1	Responsabile Unico del Procedimento	1%	5%
2	Tecnici incaricati della redazione del progetto (firmatari dei relativi elaborati)		
	Tecnici incaricati della redazione del piano per la sicurezza	55%	74%
	Tecnici incaricati della direzione dei lavori		
3	Collaboratori tecnici redattori e firmatari di elaborati descrittivi facenti parte del progetto	20%	39%
4	Altri dell'Ufficio tecnico contribuenti al progetto ma non sottoscrittori di elaborati	5%	10%

La percentuale attribuita ai collaboratori alla progettazione è mediamente del venti per cento, sensibilmente superiore alla quota in genere assegnata per la direzione lavori (dieci per cento) e ai collaudatori (cinque per cento).

Tale attribuzione appare incongrua e finisce con il ricompensare in modo eccessivo funzioni di supporto che non prevedono elaborazioni progettuali vere e proprie quali ad esempio la redazione dei computi metrici, dell'elenco prezzi etc, svolte dai predetti collaboratori, rispetto alle maggiori responsabilità discendenti dalle funzioni su richiamate.

Come sarà rappresentato nel seguito del presente report, rilevanti problemi si sono riscontrati in ordine all'affido e alla retribuzione delle operazioni di collaudo e riguardo all'elevatissimo numero di incarichi conferiti per il coordinamento della sicurezza sia in fase progettuale che di esecuzione dei lavori.

Considerando che le funzioni di coordinatore della sicurezza sono attribuite dalle norme agli stessi direttori dei lavori, quasi sempre interni alle strutture verificate, una distribuzione dell'incentivo più razionale favorirebbe, o dovrebbe favorire, l'assolvimento dei detti compiti all'interno dei Provveditorati.

Stesso discorso può prospettarsi per ciò che concerne il collaudo, in particolare quello statico; la percentuale normalmente attribuita del cinque/sei per cento dell'incentivo appare assolutamente non sufficiente a remunerare convenientemente le operazioni di cui trattasi.

Ne discende l'opportunità, sia in occasione della riformulazione del decreto ministeriale quadro sia a livello di contrattazione decentrata, di considerare tali aspetti prendendo in considerazione una più razionale distribuzione delle quote dell'incentivo.

B) Si è constatato che presso tutti i Provveditorati interregionali sono ancora in vigore gli accordi per l'erogazione dell'incentivo in precedenza stipulati nelle ex sedi di Provveditorati regionali poi confluiti in un'unica Struttura.

Di conseguenza si ha una difformità di soluzioni all'interno di un unico Provveditorato.

Si fa presente la necessità dell'adozione di un unico accordo decentrato per le diverse sedi costituenti i Provveditorati interregionali al fine di pervenire, quanto prima, ad un'unica ed uniforme disciplina della materia, attesa l'unicità dell'Ufficio e l'ovvia ed imprescindibile esigenza di applicare, a parità di prestazioni rese, una uniformità di trattamento per tutto il personale dipendente, a prescindere dalle sedi di servizio a cui lo stesso è assegnato.

C) Le risultanze ispettive hanno fatto emergere la necessità del monitoraggio degli accordi decentrati da parte del Dicastero e di un'attività di verifica in ordine alle procedure effettivamente adottate per la liquidazione dell'incentivo.

Ovviamente l'attività che si suggerisce di intraprendere non dovrebbe estrinsecarsi in una ingerenza negli accordi sindacali già stipulati nelle singole sedi, ma dovrebbe essere tesa a verificare il rispetto della cornice regolamentare fissata dalla contrattazione nazionale.

PARTE QUARTA

INCARICHI

Incarichi di progettazione

Il numero complessivo degli incarichi esterni è apparso certamente rilevante, tale da far ritenere che l'impiego delle risorse interne ai vari uffici sia assolutamente insufficiente.

Al riguardo si rileva una rimarchevole differenza tra i diversi uffici ispezionati.

Mentre per alcuni Provveditorati gli affidamenti professionali esterni rientrano sostanzialmente in limiti ragionevoli (Campania, Molise, Toscana) in altri gli incarichi esterni assumono peso del tutto rimarchevole (in particolare per il Lazio e Liguria).

Si riportano di seguito alcuni dati relativi ad un significativo numero di Uffici. Saranno indicati anche dati relativi ad incarichi diversi dalla progettazione, per fornire un quadro complessivo di riferimento. Si chiarisce che sotto la voce incarichi di progettazione sono stati raggruppati tutti gli incarichi della specie indipendentemente dalla configurazione specifica e dalla terminologia adottata (collaborazione, consulenza, supporto alla progettazione) variamente riscontrata presso i vari Provveditorati.

Provveditorato interregionale Campania Molise incarichi progettazione n. 38 collaudi n. 47 coordinatore sicurezza n. 11 (numero lavori 134)

Provveditorato interregionale Toscana Umbria incarichi progettazione n. 87 coordinatore sicurezza n. 103 (numero lavori 178)

Provveditorato interregionale Lombardia Liguria sede di Milano n. 103 incarichi complessivi di cui progettazione 56 collaudo n. 26 (numero lavori 130)

Provveditorato interregionale Emilia Marche n. 197 incarichi complessivi di cui progettazione 68 coordinatore sicurezza n. 91 (numero lavori 86)

Provveditorato interregionale Veneto Trentino Friuli sede di Venezia incarichi di progettazione n. 16 coordinatore sicurezza n. 14

Provveditorato interregionale Veneto Trentino Friuli sede di Trieste incarichi di progettazione n. 45 coordinamento sicurezza n. 100

Provveditorato interregionale Veneto Trentino Friuli sede di Trento incarichi di progettazione n. 44 coordinatore sicurezza n. 46 (numero lavori per le tre sedi del Provveditorato 92)

Provveditorato interregionale Puglia Basilicata incarichi complessivi n. 230 di cui progettazione 63 coordinatore sicurezza 86 collaudo 55 (numero lavori 98)

Provveditorato interregionale Lombardia Liguria incarichi complessivi n. 359 di cui progettazione n. 132, coordinatore sicurezza n. 178, collaudi 81. (numero lavori 106)

Presso l'ultima sede citata si è constatato che la spesa complessiva per tutte le tipologie di incarico nel periodo considerato è stata pari a € 11.390.734.

Si tenga conto che la relazione tra incarichi conferiti e numero delle opere appaltate non è del tutto correlabile in quanto una parte degli incarichi (in specie i collaudi) si riferiscono a opere appaltate precedentemente il quinquennio preso a riferimento; in ogni caso costituisce un importante parametro di riferimento.

Si prospetta a parte la situazione riscontrata presso il Provveditorato per il Lazio attesa la peculiarità dell'Ufficio.

RIEPILOGO TABELLA 4 LAZIO

Lazio		
Tipologia incarico	n. incarichi	importo complessivo
Progettazione	533	€ 31.758.314,14
Supporto al RUP	29 nel 2003	€ 177.000,00
	23 nel 2004	€ 466.000,00
	21 nel 2005	€ 335.800,00
	1 nel 2006	€ 2.000,00
	74 in TOTALE	€ 980.800,00
Sicurezza 494	191 nel 2003	€ 1.997.000,00
	121 nel 2004	€ 2.751.000,00
	77 nel 2005	€ 2.257.000,00
	21 nel 2006	773.000,00
	410 in TOTALE	€ 7.778.000,00
Collaudi	117 nel 2002	importi non disponibili poiché non quantificati nelle lettere d'incarico
	85 nel 2003	
	81 nel 2004	
	49 nel 2005	
	29 nel 2006	
	361 in TOTALE	

Non può non sottolinearsi, accanto al numero particolarmente rilevante di incarichi di tutte le fattispecie, il notevole onere sopportato. Pur considerando la vastità delle funzioni del Provveditorato per il Lazio, il quadro delineato induce a ritenere che le risorse dell'Ufficio siano particolarmente sotto utilizzate.

Vi è da osservare che in molti Provveditorati la composizione dell'organico appare squilibrata, con una eccessiva presenza di personale amministrativo rispetto a quello tecnico (in particolar modo Provveditorato Campania dove oltre la metà delle 416 unità di personale appartiene ai ruoli amministrativi).

Si evidenzia che da parte del Ministero non è stata definita la pianta organica del personale tenendo conto del nuovo assetto organizzativo delineato dal D.L. n. 181/2006 e dal D.P.C.M. del 5.7.2006 con cui sono state ripartite le attribuzioni fra il Ministero delle Infrastrutture ed il Ministero dei Trasporti.

L'ultimo provvedimento di definizione della dotazione organica del Provveditorato alle Opere Pubbliche risale al D.P.C.M. 19.4.1996 che ha ripartito la prevista dotazione di personale del Ministero fra le varie Direzioni centrali ed i Provveditorati.

Tale provvedimento è tuttavia precedente all'emanazione del D.Lgs. n. 112/1998 che ha trasferito una serie di competenze in materia di "risorse idriche e difesa del suolo" (art. 86 e ss) e "opere pubbliche" (art. 93 e ss) dal Ministero per i lavori Pubblici agli Enti locali.

Successivamente la dotazione del Ministero, rinominato "delle Infrastrutture" (ed accorpato con quello "dei Trasporti"), risulta rivista per tre volte (le ultime due in adempimento a precetti posti delle leggi finanziarie per il 2003 ed il 2005).

Questi i dati complessivi sul personale ritenuto necessario:

D.P.C.M. n. 177/2001:	n. 14.003 (di cui 5.320 per i Lavori pubblici)
D.P.R. n. 184/2004:	n. 12.214 (di cui 4.551 per i Lavori pubblici)
D.P.C.M. del 14.11.2005:	n. 11.482 (non presente nel decreto il dato parziale)

Come si può notare, i decreti indicati provvedono a ridurre il fabbisogno di personale dal 2001 al 2005, di circa il 25%. Non si è provveduto invece, in nessuna delle tre occasioni, a ripartire le dotazioni fra le strutture periferiche in cui si articola il Ministero.

Pertanto il presupposto della carenza di personale, posto a fondamento di molti dei provvedimenti esaminati, va letto alla luce dell'assenza da oltre dieci anni, pur a fronte dei mutamenti istituzionali e delle competenze intervenuti, della definizione di una dotazione organica territoriale. Ciò rende difficoltosa una precisa valutazione.

Nel merito, si può comunque osservare come la dotazione definita nel 1996 debba scontare, in primo luogo, il ridimensionamento ex D.Lgs. n. 112/1998 e, in secondo, quello derivante dalle riduzioni emergenti dai decreti del 2004 e 2005.

Si consideri che, in via generale, i Provveditorati alle opere pubbliche hanno perso negli ultimi anni molte delle competenze a vantaggio di Regioni ed Enti Locali (DPR/118).

Inoltre si è assistito ad una costante diminuzione delle risorse disponibili per la realizzazione di opere.

Tali fattori avrebbero dovuto avere come conseguenza la contrazione degli organici.

D'altro canto si è appalesata in molte delle strutture ispezionate un disequilibrio nella distribuzione del personale sia confrontando Provveditorati di dimensioni territoriali analoghe, sia all'interno degli stessi Provveditorati interregionali.

Il personale dei soppressi Provveditorati confluiti nei Provveditorati Interregionali è rimasto nella propria sede di servizio, e non si è tenuto conto delle mutate funzioni, di certo considerevolmente diminuite.

Avendo presente le notevoli difficoltà relative allo spostamento del personale da una sede all'altra, si ritiene auspicabile una riconsiderazione dei carichi di lavoro ed una più equa distribuzione del personale in rapporto alle effettive esigenze del territorio di competenza, non senza trascurare la possibilità – attesa l'unicità dell'Ufficio – di creare sinergie tra le varie sedi, anche senza trasferimenti permanenti del personale.

In ordine alle altre necessità sottese all'affidamento degli incarichi all'esterno, sostanzialmente le motivazioni che conducono a far ricorso a tecnici esterni sono riconducibili per un verso alla mancanza di requisiti professionali dei tecnici interni del Provveditorato per quel che concerne le opere di restauro di immobili di interesse storico artistico, per la progettazione delle opere impiantistiche, e per altro verso alla necessità di redigere progetti integrati comprensivi delle parti architettoniche, strutturali ed impiantistiche e sul fatto che la continua produzione normativa, in particolare in riferimento alla sicurezza, crea difficoltà di aggiornamento.

Negli uffici esaminati da quanto è stato possibile rilevare le carenze nei settori innanzi citati assumono carattere di generalità.

Di conseguenza, sarebbe necessario da parte del Ministero un programma di riqualificazione del personale in servizio, con parallela assunzione mirata di tecnici specializzati (ingegneri impiantisti e strutturalisti, geologi, architetti, etc).

Vi è peraltro da registrare, al di là di quanto prospettato, un eccessivo ricorso alla progettazione esterna talvolta per opere di non particolare complessità.

Particolari disfunzioni e irregolarità emerse in relazione agli incarichi di progettazione

Si illustrano di seguito le maggiori e più frequenti irregolarità e problematiche riscontrate.

Modalità di affidamento degli incarichi

La stragrande maggioranza degli incarichi di progettazione appaiono conferiti attraverso affidi fiduciari.

Gli affidi concernono incarichi il cui compenso è inferiore singolarmente ai 100.000 euro.

Come è noto per gli incarichi professionali ricompresi nel detto importo la legge 109/94 e il relativo regolamento di applicazione prevedono la possibilità dell'affido fiduciario degli stessi, previa adeguata pubblicità dell'esigenza di acquisire la relativa prestazione professionale e di estrinsecazione della motivazione in ordine alla scelta effettuata (art. 62 DPR 554/99).

Nei provvedimenti di affidamento di incarico visionati non sono stati riscontrati gli elementi richiesti dalla normativa; in sostanza gli incarichi sono stati affidati essenzialmente intuito personae, talvolta su presentazione di curricula (Toscana, Liguria, Campania, Lazio).

La motivazione di scelta del contraente è risultata spesso carente, limitandosi ad affermare la generica idoneità del professionista alla prestazione richiesta, la presunta unicità del professionista all'assolvimento dell'incarico, il possesso di una specifica e maturata esperienza nel settore, la garanzia di raggiungimento del risultato.

Si sono inoltre appalesate concentrazioni di incarichi su alcuni professionisti (in particolare Provveditorato per il Lazio).

Inoltre si sono anche riscontrati presso taluni Uffici (Liguria e Lazio) incarichi conferiti per lo stesso lavoro attribuendo con diversi provvedimenti, di volta in volta, le consulenze per la redazione dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi.

Si fa presente che con tali modalità si evitano le procedure comparative per l'affidamento degli incarichi superiori ai 100.000 euro, con violazione dell'art. 62 comma 10 del DPR 554/99 che vieta il frazionamento degli incarichi.

Al riguardo si ribadisce che il nuovo Codice degli appalti per gli affidi inferiori ai 100.000 euro (art. 91) prevede che gli stessi debbano essere assegnati nel rispetto dei principi di non discriminazione proporzionalità e trasparenza, facendo precedere l'atto di affidamento da una selezione tra almeno cinque soggetti ritenuti idonei.

Di conseguenza le prossime procedure di affidamento di incarichi professionali dovranno essere esperite secondo il nuovo dettato normativo.

Al riguardo si prospetta l'opportunità di monitorare l'attuazione delle nuove disposizioni al fine di avere cognizione delle concrete modalità procedurali messe in atto.

Si soggiunge che si sono riscontrati diversi casi di affidamento diretto e fiduciario di incarichi di progettazione per importi superiori ai 100.000 euro, in aperta violazione dell'art. 17 comma 10 della legge 109 e dell'art. 82 del regolamento. (Provveditorato Interregionale Lombardia e Liguria - sede di Genova, Provveditorato per il Lazio).

Nello specifico, trattandosi di lavori concernenti caserme e/o carceri, è stato prospettato dall'amministrazione la necessità di rivolgersi a professionisti muniti del Nos.

Tale argomentazione è apparsa non convincente e inconferente in considerazione del fatto che non si è esperita alcuna procedura concorrenziale aperta ai numerosi professionisti parimenti in possesso della citata abilitazione.

Incarichi di supporto alla progettazione

È stato riscontrato presso diversi Uffici il conferimento a professionisti esterni di incarichi di supporto alla progettazione.

La legislazione in materia consente gli incarichi della specie al Rup, per l'ausilio nelle attività proprie di tale figura. (art. 17 primo comma legge 109).

Incarichi di supporto alla progettazione sono consentiti inoltre dalla norma (art. 17, comma 4 e 14 quinquies) ma limitatamente ad attività complementari alla progettazione vera e propria.

I medesimi pongono dei problemi per l'attività di progettazione a seguito della necessità di ricondurre la responsabilità relativa ad un unico centro decisionale (cfr. delibera dell'Au-

torità per la vigilanza n. 76/2005). Di conseguenza, l'orientamento che è prevalso, è stato quello di ammettere, per esigenza di economicità, la possibilità di “*responsabile del procedimento di progettazione mista*” fra personale interno e professionisti esterni, tuttavia, con precisa individuazione di compiti e responsabilità (cfr. deliberazioni dell'Autorità n. 90/2005, n. 160/2004 e determinazione n. 3/2004).

Di fatto gli incarichi riscontrati, invece, si configurano come incarichi parziali di progettazione e non si concretano nell'espletamento di quelle attività complementari alla progettazione previste dalla disposizioni della legge 109/94 su richiamate (indagini rilievi ricognizioni sondaggi) ma in progettazione vera e propria. Di conseguenza così come proposti appaiono illegittimi in quanto si utilizza surrettiziamente e impropriamente uno strumento previsto per fini diversi.

Al riguardo si riportano alcune considerazioni prospettate dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici nella già citata determinazione n. 3 del 21/4/2004 “*occorre considerare che nell'attività di progettazione confluiscono la progettazione in senso proprio ... e infine distinte dalla progettazione vera e propria le attività di supporto tecnico amministrativo alla progettazione.*”

Specificando la natura di tali attività l'Autorità precisa che trattasi di indagini, ispezioni ricognizioni localizzazioni non originali di natura meramente materiale e ripetitiva.

L'Autorità soggiunge che per queste attività non vi è preclusione all'affidamento a tecnici diversi da quelli incaricati della progettazione vera e propria.

Appare quindi chiara la differenza tra le attività tecniche in disamina: per un verso l'attività di progettazione avente ad oggetto l'opera dell'ingegno di carattere creativo e per altro l'attività di carattere complementare e connessa a funzioni correlate alla progettazione ma del tutto distinta da essa.

Di conseguenza si ribadisce che l'affidamento di una parte della progettazione attraverso la stipula di incarichi di supporto appare non conforme al quadro normativo delineato.

Incarichi di consulenza alla progettazione

Presso taluni Provveditorati (in particolare Campania Sicilia Lazio) si sono rilevati incarichi di progettazione sotto la forma e il nomen di consulenze alla progettazione.

Occorre considerare che la legge 109/94, art. 17, non prevede tale forma di affidamento di incarico.

L'unica forma prevista per avvalersi di professionisti esterni è quella dell'incarico di progettazione, che può essere anche parziale purché esattamente definito, distinguendo nettamente le funzioni affidate ai tecnici interni e a quelle conferite a professionisti esterni.

Le consulenze affidate dai Provveditorati, nei fatti, appaiono sostanzialmente connotarsi come incarichi parziali di progettazione, tenuto conto che non è richiesto soltanto un parere sul progetto ma, ad esempio, la partecipazione alla definizione del progetto, anche mediante la redazione di elaborati grafici, partecipazione ai lavori del gruppo di progettazione per la definizione delle scelte in fase di progettazione esecutiva.

L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici con la già citata determinazione n. 21 aprile 2004 ha chiarito che le modalità di affidamento delle attività di progettazione si concretano soltanto nell'affidamento di un vero e proprio incarico di progettazione da effettuarsi seguendo le procedure concorrenziali previste dalla legge e dal regolamento di attuazione; la legge richiede l'individuazione precisa dell'apporto professionale fornito alla progettazione soprattutto ai fini della responsabilità connessa alla stessa. Affidando invece una consulenza con le caratteristiche evidenziate innanzi, non risulta chiaro l'apporto professionale prestato in quanto l'opera del professionista esterno finisce per confluire nel progetto.

Al riguardo si fa inoltre presente che l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, con la citata Determinazione n. 3 del 21 aprile 2004, ha evidenziato che i gruppi di progettazione misti sono possibili a condizione che vi sia la dettagliata specificazione delle attività da eseguire da parte dei singoli progettisti, rendendo manifesto lo sviluppo progettuale assegnato a ciascuno nell'ambito dell'unitario progetto.

Analoghe considerazioni devono essere sviluppate per altra tipologia verificata ovvero sia gli incarichi di collaborazione alla progettazione.

Incarichi di collaborazione alla progettazione

Gli incarichi in disamina affidati ai tecnici esterni sono denominati “collaborazione alla progettazione” e “collaborazione specialistica alla progettazione”.

Dalla perizie scelte a campione correlate agli incarichi esterni affidati, non è emersa una chiara distinzione degli apporti professionali richiesti.

Al riguardo si ribadisce ancora che l’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, con Determinazione n. 3 del 21 aprile 2004, ha sostenuto che i gruppi di progettazione misti sono possibili a condizione che vi sia la dettagliata specificazione delle attività da eseguire da parte dei singoli progettisti, rendendo manifesto lo sviluppo progettuale assegnato a ciascuno nell’ambito dell’unitario progetto. Dalla documentazione prodotta non sempre è stato possibile risalire alle funzioni svolte dai tecnici interni ed esterni; molti atti progettuali vengono firmati insieme e generalmente non vengono formalizzate, da parte degli ingegneri designati posti a capo dei nuclei operativi, le funzioni assegnate ai tecnici interni.

In ogni caso dalla documentazione fornita può affermarsi che, in linea di massima, l’elaborazione originale dell’opera sia affidata al tecnico esterno e che i tecnici del provveditorato svolgano compiti connessi e complementari (redazione del capitolato, computo metrico, definizione del prezziario, rilievi). Di solito invece la progettazione preliminare è espletata dai tecnici interni. In conclusione, anche ai fini della corretta erogazione dell’incentivo ex art. 18, appare necessario che siano individuate con analiticità le funzioni assegnate ai tecnici interni ed esterni e si utilizzino in modo proprio gli strumenti previsti dall’ordinamento per l’affidamento degli incarichi di progettazione.

INCARICHI DI SUPPORTO AL RUP

Si sono riscontrati diverse attribuzioni di incarichi di supporto al Rup (Lazio, Lombardia, Liguria).

In particolare nella sede di Genova del Provveditorato Lombardia Liguria si sono constatati 40 incarichi della specie, nel periodo preso in considerazione ai fini della rilevazione.

In sostanza si è appalesato un evidente abuso nella conferibilità dei detti incarichi, che sono previsti in caso di lavori di speciale complessità o allorché non siano presenti presso la struttura professionalità adeguate ai particolari compiti da assolvere.

Gli incarichi in discorso sono stati conferiti, anche qualora l'importo superava i 100.000 euro, in via diretta senza espletare alcuna procedura concorrenziale, in violazione della normativa regolante la materia.

Nello specifico, l'art. 7, comma 5, della legge 109/94 prevede che i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento debbano essere affidati con le procedure e le modalità previste dal D.Lgs. n. 157/1995.

INCARICHI DI COORDINATORE SICUREZZA

Gli incarichi di cui sopra vengono quasi sempre assegnati a tecnici esterni. Si citano, a titolo meramente esemplificativo di una tendenza apparsa generale, alcuni dati.

Provveditorato per la Puglia n. 55 incarichi, Liguria n. 178 incarichi, Toscana 103 incarichi Veneto Friuli Trentino 134 incarichi Emilia 91 incarichi. Lazio 494 incarichi.

Si fa presente che gli incarichi di cui sopra non sono posti in stretta correlazione con i lavori appaltati nel quinquennio 20002/2006 in quanto alcuni di essi sono stati conferiti per lavori appaltati in precedenza. In ogni caso la gran parte degli stessi si riferisce alle opere andate in appalto nel quinquennio di rilevazione.

In sostanza i Provveditorati hanno per lo più esentato i propri tecnici dalle incombenze in disamina.

Al riguardo occorre far presente che l'art. 127 del DPR 554/99 prescrive che le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previsti sulla sicurezza, sono svolte dal direttore dei lavori.

Si soggiunge che l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, esprimendosi sull'erogabilità dell'incentivo ex art. 18 anche ai coordinatori della sicurezza in fase di esecuzione (determinazione n. 43 del 25/9/2000) ha escluso che si possa procedere ad erogare l'incentivo in tale caso in quanto a norma dell'art. 127 DPR 554/99 le dette funzioni sono affidate al direttore dei lavori e di conseguenza quando la legge indica l'incarico della direzione lavori deve intendersi nel senso che si comprendono entrambe dette attribuzioni.

Conclude l'Autorità che quindi in sede di definizione delle percentuali dell'incentivo attribuibili alla direzione lavori, occorre tener conto della doppia attribuzione.

Solo allorquando lo stesso non abbia i requisiti previsti dalla normativa di settore può nominarsi un direttore operativo.

Da quanto appreso durante le verifiche, la maggioranza dei tecnici dei Provveditorati sono abilitati all'esercizio delle funzioni in discorso.

Di conseguenza non appaiono esservi al riguardo ostacoli per l'affidamento delle funzioni di coordinatore per la sicurezza, perlomeno nella maggior parte dei casi, ai tecnici interni cui sia stata assegnata, come di solito avviene, la direzione lavori.

Sono state rappresentate, in merito, difficoltà connesse alle specifiche funzioni da espletare che comporterebbero problemi di funzionalità all'ufficio qualora i direttori dei lavori svolgessero anche le funzioni di coordinatore per la sicurezza.

Considerato che i compiti connessi alla direzione lavori prevedono comunque una presenza abbastanza assidua sul cantiere, non sembra che la suesposta difficoltà possa giustificare il mancato rispetto della normativa innanzi citata.

Al riguardo si fa presente che in materia è intervenuta una sentenza di condanna nei confronti di pubblici amministratori da parte della Corte dei Conti (sentenza n. 184 del 23/2/2007 - Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo). La Corte ha ritenuto danno erariale i compensi pagati a professionisti esterni per le mansioni in disamina, non attribuendo alcun valore al fatto che i dipendenti interni svolgessero altre mansioni; in sostanza avendo in organico le professionalità atte a svolgere i compiti de qua, l'incarico deve essere affidato all'interno della struttura, fatti salvi eccezionali circostanze da motivare.

INCARICHI ATTRIBUITI DAI PROVVEDITORI A PROPRI DIPENDENTI

Si osserva in via generale che la rilevazione degli incarichi in argomento è apparsa non priva di difficoltà.

Nella maggior parte dei casi non si sono rinvenute scritture esaustive al riguardo; in quasi tutti gli uffici è stato necessario integrare le notizie fornite dalle strutture competenti con le dichiarazioni dei dipendenti.

In talune ipotesi (P.I.OO.PP. Toscana ed Emilia) è stato possibile rilevare l'attribuzione degli incarichi dal protocollo riservato del Provveditore, in altre fattispecie si sono tratte le informazioni dal registro dei collaudi.

Al riguardo, si rappresenta la necessità che venga tenuta una sistematica registrazione degli affidi attribuiti ai dipendenti sia al fine di corrispondere alle disposizioni relative alla anagrafe degli incarichi che per avere contezza della situazione individuale dei dipendenti.

Si fa presente che diversi incarichi, in specie i collaudi, vengono attribuiti dai Provveditori non solo per le verifiche tecniche sulle opere di competenza dell'ufficio, ma anche su richiesta di amministrazioni pubbliche che si rivolgono ai Provveditorati per designare i collaudatori di lavori di propria competenza.

Nel caso di specie quindi non si tratta dello svolgimento di ordinari compiti connessi al servizio istituzionale del dipendente, ma di un incarico aggiuntivo, da considerarsi alla stregua di un incarico esterno. Tra l'altro la retribuzione percepita è liquidata a tariffa professionale a carico dell'ente richiedente.

Di conseguenza gli affidi in disamina debbono essere parimenti comunicati ai fini dell'anagrafe delle prestazioni.

Si è avuto infatti modo di constatare che perlopiù i dipendenti, essendo l'incarico attribuito dal Provveditore, considerano lo stesso connesso ai compiti d'ufficio e quindi da non comunicare.

INCARICHI DI COLLAUDO

Tra gli incarichi attribuiti *ratione officii* ai dipendenti delle Strutture ispezionate assumono particolare rilievo i conferimenti relativi alle operazioni di collaudo.

Data la numerosità e la rilevanza di tali incarichi, si è ritenuto di approfondire la problematica.

Si tratterà in questa sede per connessione anche la tematica degli incarichi di collaudo conferiti a professionisti esterni e ad altri dipendenti del Dicastero delle Infrastrutture.

Preliminarmente si ha avuto modo di constatare che sovente le commissioni di collaudo sono state formate da tecnici interni ed esterni.

Al riguardo si fa presente che a norma dell'art. 188 DPR 554/99, la commissione di collaudo *non può essere composta congiuntamente* da soggetti appartenenti alla stazione appaltante e da soggetti esterni.

Di conseguenza le nomine disposte sono da ritenersi non conformi al dettato normativo. Quindi, nel caso sia necessario procedere a nominare una commissione, ai sensi del comma 5 dello stesso art. 188, occorrerà formarla o tutta all'interno o tutta all'esterno della stazione appaltante.

Appare ovvio segnalare al riguardo che dovrà in tutte le ipotesi possibili farsi ricorso a commissioni interne stante la chiara indicazione in tal senso recata dall'art. 188 terzo comma sopra citato.

La questione comunque di maggior rilevanza è stata riscontrata in ordine alle modalità di pagamento delle operazioni di collaudo.

Al riguardo occorre distinguere tra i collaudi tecnico amministrativi e i collaudi statici.

Nella prima ipotesi si è verificato che il collaudo è ricompensato con la percentuale stabilita dal regolamento ex art. 18 legge 109/94 e quindi i tecnici dell'ufficio hanno percepito la quota di loro spettanza.

Si segnala in particolare che presso il Provveditorato di Napoli il pagamento dei collaudi tecnici amministrativi, nel caso di commissione miste, è stato liquidato a parcella professionale.

Sostanzialmente l'ufficio ha applicato una non consentita par condicio tra tecnici interni ed esterni.

In caso di collaudo statico è stato, di norma, liquidato ai dipendenti interni dei Provveditorati un compenso calcolato secondo la tariffa professionale.

Tale modalità di liquidazione è stata riscontrata *in tutti* gli uffici ispezionati.

Si soggiunge che l'onere per il pagamento del compenso presso alcuni Provveditorati (Toscana, Emilia Romagna-Marche, Piemonte, Lazio) è stato fatto gravare sull'impresa esecutrice dei lavori.

La differente liquidazione delle spettanze tra le due tipologie di collaudo viene fatta risalire, secondo quanto rappresentato per le vie brevi, alla notevole diversità dell'apporto professionale del collaudatore nel caso di collaudo statico e nel fatto che l'impresa, rispondendo della perfetta esecuzione dell'opera sotto il profilo della staticità delle strutture, avrebbe l'onere di assicurare le spese per il controllo sulle stesse.

Le tesi esposte non appaiono suffragate da alcun supporto normativo.

Per definire la natura del collaudo e del compenso spettante ai collaudatori occorre fare riferimento alle disposizioni rinvenibili nel DPR 554/99.

L'art. 187 del citato DPR definisce il collaudo come il complesso di operazioni tese a verificare che l'opera sia stata eseguita a regola d'arte e secondo le prescrizioni tecniche prestabilite. "il collaudo ha altresì lo scopo di verificare che i dati risultanti dalla contabilità corrispondano con i documenti giustificativi" e ancora "che la qualità dei materiali dei componenti e delle provviste siano prive di difetti" e ancora "il collaudo comprende altresì tutte le verifiche tecniche previste dalle leggi di settore".

Non emerge quindi alcuna distinzione tra collaudo tecnico amministrativo e statico da un punto di vista normativo, in quanto il legislatore concepisce il collaudo come un'unica operazione di verifica tesa ad accertare una serie di elementi.

Si soggiunge che l'art. 188 del richiamato DPR stabilisce che in caso di lavori comprendenti strutture, ad uno dei componenti della commissione o al collaudatore sia affidato anche

il collaudo statico, prevedendo al riguardo soltanto che il soggetto individuato possieda i requisiti previsti dalla legge.

Tale disposizione rende evidente che il legislatore ha considerato unitariamente la materia de qua.

In sostanza si è in presenza di operazioni tecniche complessivamente considerate, che nel caso del collaudo statico, prevedono per lo svolgimento una particolare qualificazione professionale.

È bene sottolineare che nessun'altra norma del DPR in esame distingue tra collaudo statico e tecnico amministrativo se non per quanto rappresentato.

Di più, l'art. 210 recante la disciplina del compenso spettante ai collaudatori espressamente prevede al primo comma che "i compensi spettanti ai dipendenti della stazione appaltante per il collaudo sono determinati ai sensi dell'art. 18 comma 1 della legge 109/94".

Non viene operata alcuna distinzione tra compensi attribuibili per il collaudo tecnico amministrativo e il collaudo statico.

L'articolo citato prevede poi al secondo comma, che i compensi spettanti ai collaudatori esterni si determinano applicando le tariffe professionali in vigore. Tale assunto fa ritenere che nel caso di collaudatori dipendenti da altri enti pubblici, gli stessi non appartenendo all'organico della stazione appaltante, siano da retribuire analogamente a quanto previsto per i tecnici esterni.

L'interpretazione esposta trova chiaro conforto nella determinazione n. 43 del 25 settembre 2000 dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

Intervenendo in ordine alla erogabilità dell'incentivo ex art. 18 in varie ipotesi, l'Autorità per quanto qui interessa, così conclude "pertanto per incaricato del collaudo, ai sensi dell'art. 18 della legge deve intendersi non solo il redattore del certificato di collaudo finale bensì anche l'incaricato del collaudo statico, il quale peraltro, coincide con il primo oppure con uno dei tre membri della commissione."

Per quanto sopra esposto appare evidente che gli Uffici verificati dovranno uniformarsi alle modalità di pagamento indicate dal Regolamento.

Per quanto attiene, poi, al fatto che si faccia gravare il compenso dei collaudatori sull'impresa esecutrice dei lavori, si rappresenta quanto segue.

L'art. 17 del più volte citato DPR 554/99 prevede che nei quadri economici degli interventi debbono trovare indicazioni i costi per ... "collaudo tecnico amministrativo, collaudo statico ed altri collaudi specialistici".

Inoltre l'art. 210 ultimo comma dello stesso DPR, prevede che gli oneri necessari per la liquidazione delle parcelle dei collaudatori fanno carico agli stanziamenti previsti per ogni singolo intervento e sono indicati nel quadro economico dell'intervento.

Ancora l'art. 193 che disciplina gli oneri posti a carico dell'appaltatore, indica esattamente gli stessi e in particolare "operai e i mezzi d'opera necessari ad eseguire le operazioni di riscontro, le esplorazioni, compreso quanto necessario al collaudo statico."

Nella locuzione "quanto necessario al collaudo statico" non può certo ricomprendersi il compenso ai collaudatori per l'evidente connessione letterale con le operazioni materiali descritte innanzi.

Appare persino ovvio rilevare che a fronte del complesso normativo citato la prassi di porre a carico delle imprese gli oneri per il pagamento dei collaudatori è illegittima.

Si soggiunge che anche per l'affidamento a tecnici esterni delle operazioni di collaudo, non si sono riscontrati criteri in ordine alla loro individuazione. Al riguardo, si rammenta che i commi da 8 a 13 dell'art. 188 DPR 554/99 che recavano indicazioni in merito, sono stati espunti in seguito a pronuncia della Corte Costituzionale, avvenuta con sentenza n. 302 dell'1/10/2003.

Di conseguenza al momento attuale la normativa in vigore non indica parametri da osservare oltre al possesso dei requisiti tecnico professionali indicati nel comma 2 dello stesso art. 188.

Ciò non toglie che per conformarsi correttamente ai criteri generali che sovrintendono la conduzione dei pubblici uffici (buon andamento, imparzialità, trasparenza) sarebbe necessario, ove non intervenisse al riguardo una specifica disposizione di legge, adottare in via regolamentare a livello di dicastero o anche a livello decentrato, idonea regolamentazione della

materia, prefissando dei criteri volti a limitare la riscontrata discrezionalità dei Direttori dei Provveditorati nella scelta dei professionisti incaricati delle operazioni di collaudo.

Per quel che concerne invece i dipendenti, il più volte citato art. 188, comma 3, prevede che il collaudatore è nominato all'interno delle strutture sulla base di criteri che le stazioni appaltanti sono tenute a fissare preventivamente.

Anche in questa ipotesi in nessuno degli uffici ispezionati è stata rilevata l'adozione di qualsivoglia regolamentazione della fattispecie.

Conseguenza di tali mancate iniziative è la concentrazione degli incarichi de quibus su alcuni dipendenti, con possibili ripercussioni sull'ordinario svolgimento degli altri compiti di ufficio.

Per ciò che concerne il pagamento del collaudo statico al personale appartenente ai ruoli del Dicastero delle Infrastrutture in servizio presso altri Provveditorati, gli Uffici ispezionati hanno proceduto a liquidare le competenze a tariffa professionale.

Per poter stabilire quale tipo di remunerazione applicare, è necessario chiarire preventivamente se per "*strutture interne*" e "*organico della stazione appaltante*", debba intendersi, rispettivamente, il complesso delle strutture in cui si articola una stessa amministrazione e la pianta organica ad esso riferibile, ovvero l'ufficio (centrale o periferico) che, in virtù della propria autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria, provvede materialmente ad appaltare l'opera e la dotazione di personale ad esso assegnato.

Sulla questione si è espresso il Consiglio di Stato – Sez. II – con parere n. 3154/2003 del 29.10.2003 che, interpellato sulla questione dal Ministero per i beni e le attività culturali, ha ritenuto di ravvisare nell'espressione "*Organico della stazione appaltante*", usata dalle norme sopra citate, un concetto più ampio della dotazione del personale assegnato ad un singolo ufficio, riguardando invece quello dell'intera amministrazione di cui l'ufficio medesimo è parte integrante.

Anche l'Autorità di vigilanza sui LL.PP., modificando un precedente avviso, con le delibere 72 del 28.4.2004 e n. 153 del 6.10.2004, uniformandosi al suddetto parere del Consiglio di Stato, ha sostenuto la tesi che per dipendenti della stazione appaltante, tra cui scegliere i soggetti da incaricare per le operazioni di collaudo (ex art. 188 del DPR 554/99), devono intendersi tutti i professionisti inquadrati nell'organico dell'amministrazione di appartenenza, complessivamente considerata.

Si può quindi concludere che le remunerazioni a tariffa professionale fino ad oggi corrisposte dai Provveditorati interregionali ai dipendenti di altri uffici dello stesso Ministero e, viceversa, quelle corrisposte al proprio personale da parte di altre strutture del Ministero, sono illegittime.

INCARICHI ATTRIBUITI DA TERZI A DIPENDENTI DEL PROVVEDITORATO

La rilevazione in argomento è stata particolarmente difficoltosa. Si è constatato che in alcune strutture ispezionate non vengono tenute idonee rilevazioni delle autorizzazioni richieste e concesse.

Nei Provveditorati per il Lazio e per la Lombardia non si è riscontrata una procedura apposita per l'autorizzazione degli incarichi; le richieste non vengono acquisite in un protocollo particolare, ma a protocollo generale, per cui gli Uffici, non sono stati in grado di fornire un elenco delle autorizzazioni concesse nell'ultimo quinquennio.

In tutte le strutture esaminate, è stato necessario richiedere ai singoli dipendenti notizie sugli incarichi esterni ricevuti e, in diversi casi, le informazioni richieste non sono pervenute o sono pervenute in modo incompleto. In particolare in numerosi casi è stata omessa l'indicazione del compenso percepito.

In genere si è constatata la prassi, da parte del singolo dipendente, di comunicare al Dicastero in busta chiusa le notizie relative agli incarichi esterni espletati, senza che il Provveditorato avesse cognizione alcuna dei dati trasmessi.

Così operando l'Ufficio di appartenenza non è in grado di verificare compiutamente l'attendibilità e la completezza delle dichiarazioni.

Al fine di evitare possibili elusioni alle prescrizioni di legge, si raccomanda che la nota di autorizzazione a svolgere l'incarico compatibilmente con le esigenze di servizio, ai sensi dell'art. 53 del D.L.vo n. 165 del 30, sia indirizzata sempre, oltre che al richiedente, anche all'Ente presso il quale viene svolto il medesimo, con invito a voler fornire le comunicazioni previste dalla precitata normativa, per consentire l'inserimento dei dati relativi all'incarico in parola nell'anagrafe delle prestazioni di cui all'art. 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412. A sua volta, la richiesta del dipendente dovrà contenere il compenso presunto per l'incarico svolto.

In linea generale può affermarsi che le autorizzazioni vengono comunque concesse e non vi è un vaglio sufficiente in ordine alla tipologia degli incarichi in capo da espletare e soprattutto in ordine alla numerosità degli stessi.

Sono stati infatti riscontrati molteplici casi di concentrazione di incarichi su alcuni dipendenti presso tutti i Provveditorati ispezionati.

Vi è da segnalare al riguardo il numero degli incarichi attribuiti presso il Provveditorato di Milano, ove alcuni funzionari hanno percepito individualmente nel periodo considerato compensi superiori ai 200.000 euro.

Si ribadisce quanto già rilevato in occasione dell'esame degli incarichi di collaudo; appare necessario che la struttura centrale del Dicastero e/o i vari Provveditorati adottino dei regolamenti o comunque delle disposizioni al fine di disciplinare la concessione degli incarichi di natura diversa dalla progettazione.

Come evidenziato dianzi il problema si pone per l'attribuzione degli incarichi a professionisti esterni da parte dei Provveditorati, per gli incarichi attribuiti dai predetti Uffici ai propri dipendenti, e, in particolare, per gli incarichi conferiti da terzi ai funzionari delle strutture verificate.

La numerosità e la concentrazione degli affidi rilevati contrasta con l'esigenza primaria che il dipendente pubblico assolva con carattere di assoluta prevalenza agli ordinari doveri d'ufficio, cosa che ben difficilmente può verificarsi allorquando una parte significativa della attività è rivolta all'esterno del medesimo.

INCARICHI AUTORIZZATI PER SVOLGIMENTO ATTIVITÀ PROFESSIONALE

Dall'esame delle richieste di autorizzazione all'espletamento di incarichi esterni si sono appalesate presso alcuni Provveditorati (Campania, Lazio) diverse autorizzazioni all'esercizio di attività professionale quale "progettazioni per conto di privati e di pubbliche amministrazioni".

In alcune ipotesi l'autorizzazione è stata concessa per lo svolgimento di numerosi incarichi della specie allo stesso soggetto.

Si è riscontrata, tra l'altro, la concessione dell'autorizzazione a diversi ingegneri per l'espletamento dell'incarico di coordinatore tecnico presso l'ufficio tecnico di un Comune, e dell'assunzione di progettazioni e direzioni lavori da parte di amministrazioni comunali.

Tali attività sono da ricomprendere nella libera professione e come tale non esercitabili da parte di un dipendente pubblico con rapporto di lavoro a tempo pieno.

Con l'atto di regolazione del 12/10 e 2 e 4 /11/1999 l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici ha così argomentato sulla questione "dalla disciplina come sopra delineata (legge 109/94 art. 17) emerge che il legislatore nel configurare l'istituto della progettazione esterna continua a considerare la relativa prestazione con riferimento a persone fisiche che esercitano la libera professione; in un siffatto contesto normativo non vi è alcun riferimento all'affidamento della progettazione a dipendenti delle amministrazioniquesto mancato riferimento è coerente con la disciplina generale del pubblico impiego la quale con l'art. 58 decreto legislativo 29 estende a tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità implicante la preclusione all'esercizio di alcuna professione; la progettazione esterna può essere commessa soltanto a soggetti che esercitano professionalmente tale attività.... né a conclusioni diverse conduce la normativa sul conferimento di incarichi a pubblici dipendenti in quanto l'autorizzazione può intervenire solo nel caso della saltuarietà ed occasionalità degli incarichi stessi".

Si soggiunge che il Ministero delle Infrastrutture con direttiva emanata in data 1/6/2001, nel disciplinare le modalità di attribuzione di incarichi ai dipendenti del ministero, all'art. 8, con riferimento agli incarichi non autorizzabili, stabilisce che non possono essere conferiti né autorizzati incarichi il cui svolgimento configuri una libera professione.

L'unica eccezione può essere costituita dalla saltuarietà e occasionalità dell'incarico; ad evitare al riguardo comportamenti non conformi alla lettera e allo spirito della normativa sarebbe necessario che si circostanziasse maggiormente (utilizzando anche parametri numerici) l'eccezionalità di tali autorizzazioni.

Le criticità emerse sono state portate all'attenzione del Ministero delle Infrastrutture e, nei casi di presunto danno erariale, segnalate alle competenti Procure Regionali della Corte dei Conti.

Roma, novembre 2007.

Allegato N. 3

Verifiche ai FF.DD. ed ai Consegnatari di beni mobili

**VERIFICHE AI FUNZIONARI DELEGATI ED AI CONSEGnatARI DI BENI MOBILI
MANDATI E ORDINI DI ACCREDITAMENTO ESAMINATI**

R.P.S.	N. FF. DD.	N. Verifiche	N. Consegnatari per ambito territoriale	N. Verifiche	N. Mandati	OO.AA.
AGRIGENTO	29	3	45	2	881	0
ALESSANDRIA	33	9	51	8	712	0
ANCONA	79	13	56	13	3.062	848
AOSTA	16	6	17	5	438	0
AREZZO	20	5	36	5	404	0
ASCOLI PICENO	21	6	36	9	645	0
ASTI	18	4	20	4	608	0
AVELLINO	23	6	63	6	878	0
BARI	127	14	121	14	9.366	1.600
BELLUNO	20	6	23	6	568	0
BENEVENTO	23	7	17	7	1.458	0
BERGAMO	34	3	31	4	644	0
BIELLA	17	11	16	15	386	0
BOLOGNA	104	9	78	4	12.557	1.751
BOLZANO	41	2	32	2	693	0
BRESCIA	45	6	61	7	832	0
BRINDISI	31	7	29	7	312	0
CAGLIARI	118	14	132	16	4.250	1.558
CALTANISSETTA	29	6	36	5	719	0
CAMPOBASSO	58	9	52	11	1.468	0
CASERTA	47	5	62	7	1.441	0
CATANIA	66	5	85	9	1.366	0
CATANZARO	73	9	126	26	5.848	1.899
CHIETI	35	6	45	8	671	0
COMO	31	9	25	11	762	0
COSENZA	55	10	156	32	1.231	0
CREMONA	19	4	20	2	539	0
CROTONE	18	3	39	3	492	0
CUNEO	33	12	48	20	582	0
ENNA	20	4	63	5	540	0
FERRARA	29	10	27	8	642	0
FIRENZE	127	16	85	11	12.848	2.736
FOGGIA	51	9	51	5	488	0
FORLI'	23	4	24	3	667	0
FROSINONE	30	4	51	6	617	0
GENOVA	91	9	103	10	4.411	1.079
GORIZIA	28	3	27	3	441	0
GROSSETO	24	4	31	8	588	0
IMPERIA	20	3	30	4	623	0
ISERNIA	16	4	23	4	797	0
L'AQUILA	69	10	76	10	3.315	1.893

R.P.S.	N. FF. DD.	N. Verifiche	N. Consegnatari per ambito territoriale	N. Verifiche	N. Mandati	OO.AA.
LA SPEZIA	42	7	31	4	696	0
LATINA	30	3	42	7	1.584	0
LECCE	39	11	63	11	1.475	0
LECCO	18	2	14	3	489	0
LIVORNO	41	9	44	10	917	0
LODI	15	4	16	4	388	0
LUCCA	25	6	32	8	809	0
MACERATA	27	6	34	8	728	0
MANTOVA	30	2	32	3	559	0
MASSA C.	23	3	26	3	620	0
MATERA	20	8	24	8	471	0
MESSINA	72	3	99	3	1.013	0
MILANO	133	13	126	14	17.627	2.422
MODENA	37	6	35	6	434	0
NAPOLI	169	26	328	27	14.288	2.490
NOVARA	26	5	24	9	633	0
NUORO	31	0	75	0	596	0
ORISTANO	17	3	28	5	262	0
PADOVA	52	5	40	6	718	0
PALERMO	101	14	410	9	12.187	3.354
PARMA	43	7	31	4	669	0
PAVIA	38	8	28	7	1.075	0
PERUGIA	60	5	66	5	2.413	499
PESARO	27	6	38	7	547	0
PESCARA	50	6	33	5	745	0
PIACENZA	23	5	25	6	538	0
PISA	34	8	40	8	888	0
PISTOIA	23	2	21	2	861	0
PORDENONE	39	6	41	7	639	0
POTENZA	63	14	97	14	1.597	572
PRATO	14	8	15	16	635	0
RAGUSA	21	2	39	2	514	0
RAVENNA	30	6	29	5	619	0
REGGIO CALAB.	61	5	74	12	374	0
REGGIO EMILIA	21	3	27	4	587	0
RIETI	20	2	23	2	464	0
RIMINI	18	3	21	1	628	0
ROMA	360	13	225	19	10.746	2.563
ROVIGO	21	5	29	2	608	0
SALERNO	64	11	122	11	981	0
SASSARI	49	8	93	14	463	0
SAVONA	25	13	37	16	561	0
SIENA	30	3	31	4	725	0
SIRACUSA	46	4	91	4	826	0

R.P.S.	N. FF. DD.	N. Verifiche	N. Consegdatari per ambito territoriale	N. Verifiche	N. Mandati	OO.AA.
SONDRIO	16	2	22	3	393	0
TARANTO	37	6	41	6	794	0
TERAMO	17	3	33	4	721	0
TERNI	21	7	24	6	662	0
TORINO	140	26	120	24	11.171	2.661
TRAPANI	30	5	43	9	1.374	0
TRENTO	43	6	32	6	1.428	2
TREVISO	38	5	38	6	704	0
TRIESTE	72	7	50	6	2.673	91
UDINE	56	7	58	15	822	0
VARESE	33	6	30	9	923	0
VENEZIA	103	9	77	10	11.051	2.223
VERBANIA	17	6	22	5	419	0
VERCELLI	24	6	22	8	571	0
VERONA	49	5	43	4	702	0
VIBO VALENTIA	19	5	36	13	653	0
VICENZA	35	3	33	4	836	0
VITERBO	14	3	27	7	1.194	0
TOTALE	4.683	686	5699	815	201.478	30.148

(20072162/01) Roma, 2007 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.